

DERECHO ADMINISTRATIVO DOMINICANO Y PRINCIPIOS GENERALES¹

OLIVO A. RODRÍGUEZ HUERTAS²

I) Introducción.

1. En la República Dominicana, el derecho aplicable a la actividad administrativa del Estado se fundamenta en los principios del derecho administrativo continental europeo de origen francés.

2. Los órganos y entidades administrativas, para el cumplimiento de sus fines, se encuentran investidos de prerrogativas de poder público, desarrollan actividades de prestación y fomento, sus bienes se encuentran sometidos a un estatuto particular, los actos, contratos y vías de hecho en que incurran están sujetos al control contencioso administrativo a cargo de un órgano jurisdiccional ubicado institucionalmente en el ámbito del Poder Judicial, como lo es el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

3. No obstante la inexistencia de un procedimiento administrativo general que proteja los derechos e intereses de las personas en su relación con la administración, los actos administrativos que afecten sus derechos y obligaciones están sujetos al previo cumplimiento de un debido proceso administrativo. Además, las personas, para la protección de sus derechos frente a los actos dictados por la autoridad pública al margen de la juridicidad, tienen a su disposición recursos, en sedes administrativa y jurisdiccional.

4. Si bien es cierto que el derecho administrativo dominicano sigue la tradición francesa, de un derecho propio de la administración, desde la fundación de la República en el año 1844, y hasta el año 1947, no existió en la República Dominicana una jurisdicción especializada que conociera las controversias surgidas entre las personas y la administración, función que durante ese largo lapso, de algo más de 100 años, le correspondió a los tribunales ordinarios³. De manera que la correspondencia, tan particular del sistema jurídico administrativo francés, de derecho aplicable y jurisdicción especializada, no existió en la República Dominicana en un largo período de su historia.

5. La enseñanza del Derecho Administrativo se remonta a principios del siglo pasado. Desde ese remoto origen su alcance no estuvo exento de conflicto, ya que se cuestionó la enseñanza basada en el estudio de los principios generales, con escasa aplicación de la legislación administrativa, lo que desencadenó en un cambio en la denominación de la materia en el programa de estudio de la carrera de derecho, sustituyéndose la expresión “Derecho Administrativo” por la de “Legislación Administrativa”.

1 Ponencia preparada para la reunión del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en Valladolid-España. Septiembre 2008,

2 Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PCMMA) y de la Universidad Iberoamericana (UNIBE) de la República Dominicana. Ha participado en cursos de Post Grado en España, en Derecho Público, en la Universidad San Pablo-CEU (2006); en Fiscalidad Internacional en la Universidad Castilla-La Mancha (2007) y en Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca (2008). Es co-autor de la obra “Manual Teórico-Práctico de Libre Acceso a la Información Pública”. Miembro del Consejo Consultivo de la Revista de Derecho Público de Venezuela y del Consejo Editorial de la Revista de Administración Pública de la República Dominicana.

3 Rosina De La Cruz Alvarado, destacada administrativista dominicana, ha señalado, en ese sentido, lo siguiente: “A partir del 27 de febrero de 1844 y hasta el 4 de agosto de 1947, el sistema dominicano, a falta de legislación expresa en ese sentido, fue el de unidad de jurisdicción. Los tribunales judiciales eran competentes para conocer tanto los litigios entre los particulares como los asuntos contenciosos administrativos. Esta competencia general cesaba en los casos para los cuales la ley había establecido tribunales administrativos especiales. Entre estos, el tribunal más importante era el Consejo de Aduanas que comportaba dos grados de jurisdicción.”

6. El primer gran administrativista dominicano, **Don Manuel De Jesús Troncoso de La Concha**, en el prólogo a la primera edición de su obra **“ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO”**, relata la circunstancia en que se origina el conflicto referido en el párrafo anterior:

“Cuando en el año de 1917 se iba a proceder a la reforma de las leyes del servicio de Educación, los señores Jacinto R. de Castro y Julio Ortega Frier, miembros de la comisión encargada de preparar el proyecto de reformas, propusieron que en el grupo de las asignaturas del plan de estudios de la Facultad de Derecho se sustituyese la expresión DERECHO ADMINISTRATIVO por la de LEGISLACION ADMINISTRATIVA DOMINICANA. Explicaron su proposición diciendo –y esto era exacto– que el estudio del Derecho Administrativo en nuestra Universidad se circunscribía a la exposición de los principios generales de esa rama de la ciencia jurídica, con muy poca aplicación de ellos a la legislación nacional, de lo cual resultaba que los alumnos quedaban ayunos del examen de muchas leyes dominicanas del orden administrativo cuyo conocimiento era indispensable. Su móvil era, así, que al adoptarse, como lo fué, la nueva denominación, se pusiese de relieve el pensamiento de la ley de que, si bien se necesitaba el estudio de aquellos principios, no se necesitaba menos el de la organización legal de los servicios administrativos en la República Dominicana”.

7. Lo referido anteriormente ha tenido influencia en la doctrina nacional, ya que, precisamente la otra gran obra de enseñanza del Derecho Administrativo en la República Dominicana, escrita por el Lic. Manuel A. Amiama⁵, fue titulada **“PRONTUARIO DE LEGISLACION ADMINISTRATIVA DOMINICANA”**.

8. Independientemente de la denominación que se utilice para la enseñanza del Derecho Administrativo, la realidad es que en la República Dominicana, el estudio de ésta disciplina autónoma del derecho público comprende tanto los principios generales, como la legislación administrativa, lo que se refleja en las definiciones que han brindado los dos grandes estudiosos de nuestro Derecho Administrativo, los profesores Troncoso De La Concha y Amiama:

“El Derecho Administrativo **es el conjunto de los principios y reglas** por los cuales se rige la actividad del Estado en cuanto se refiere al cumplimiento de los fines de esa actividad y a la determinación de los medios para llevarlos a cabo”⁶.

“El Derecho Administrativo es la parte o rama del Derecho Público que estudia de una manera sistemática, y **con vistas al establecimiento de principios y reglas generales**, la organización de la Administración Pública, las atribuciones de los organismos y funcionarios que la constituyen, las facultades de los particulares derivadas de las leyes administrativas, resultado de esas leyes, y los medios a que se puede recurrir para remediar la violación de esos derechos”⁷ (Manuel A. Amiama).

9. La Ley 1494, de 1947, que instituyó la jurisdicción contenciosa-administrativa da cabida a los principios generales como fuentes del derecho administrativo dominicano, al disponer 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**⁸.

10. Asimismo, la reciente Ley 13-07, que dispone importantes reformas en el ámbito de la justicia contenciosa administrativa, al otorgar competencia para conocer del contencioso administrativo municipal a los Juzgados de Primera Instancia, dispone que al estatuir sobre estos casos **aplicarán los principios y normas del Derecho Administrativo**, y sólo recurrirán de manera excepcional, en ausencia de estos, a los preceptos adecuados de la legislación civil⁹.

4 La primera edición formal de esta obra se produjo en el año 1938.

5 La primera versión mimeografiada de esta obra apareció en el año 1956.

6 Troncoso De La Concha, Manuel De Jesús. *Elementos de Derecho Administrativo Dominicano*, Cuarta Edición, página 7.

7 Amiama, Manuel A. *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*, Editorial Tiempo, 1987, página 5.

8 Artículo 29, Ley 1494, de 1947.

9 Artículo 3, de la Ley 13-07. La razón de esta previsión se debe a que los Juzgados de Primera Instancia están habituados a la solución de los conflictos a través de las reglas de derecho privado.

11. En materia de identificación de principios generales, la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02¹⁰, hizo un aporte importante al derecho administrativo dominicano al identificar, como tales, los siguientes: legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, motivación de los actos que restrinjan la esfera jurídica de los interesados, jerarquía normativa, eficacia, razonabilidad, economía, transparencia, celeridad, preclusión de plazos, publicidad y debido proceso. A estos principios debemos agregarle otros igualmente incorporados en la Ley 183-02, como el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos¹¹, el de presunción de legalidad de los actos administrativos¹², el principio de ejecutoriedad¹³, el principio de ausencia de efectos suspensivos de los recursos administrativos¹⁴.

12. La jurisprudencia emanada de nuestra Suprema Corte de Justicia¹⁵ ha reconocido a los principios generales como fuente del derecho en la República Dominicana, aunque no a propósito de controversias de naturaleza contenciosa administrativa.

II) Las fuentes del Derecho Administrativo Dominicano.

13. El Derecho Administrativo Dominicano se nutre de una diversidad de fuentes: fuentes escritas, fuentes no escritas. Las fuentes escritas, la conforman las normas que integran el denominado “Bloque de Constitucionalidad”, los tratados internacionales distintos a los de derechos humanos, las leyes adjetivas, los reglamentos que dictan las autoridades administrativas¹⁶. Mientras que la fuente no escrita le corresponde a los principios generales del derecho administrativo.

14. La noción de “Bloque de Constitucionalidad” ha sido incorporada en el ordenamiento jurídico dominicano por vía pretoriana, mediante la Resolución 1920, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en fecha 13 de noviembre de 2003:

“Atendido, a que la República Dominicana, tiene sistema constitucional integrado por disposiciones de igual jerarquía que emanan de dos fuentes normativas esenciales: a) la nacional, formada por la Constitución y la jurisprudencia constitucional local tanto la dictada, mediante el control difuso como por el concentrado, y b) la internacional, compuesta por los pactos y convenciones internacionales, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; fuentes normativas que en su conjunto, conforme a la mejor doctrina, integran lo que se ha denominado, el bloque de constitucionalidad, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria¹⁷”.

10 Artículo 4, letra e), de la Ley 183-02, promulgada el día 21 del mes de noviembre del año 2002.

11 Ese principio se encuentra incorporado de manera expresa en el Artículo 4, letra d) de la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02: “Los Reglamentos y los Instructivos tendrán siempre un alcance general y lo dispuesto en ellos no podrá ser objeto de alteración singular por actos dictados por el mismo órgano que emitió la disposición reglamentaria”.

12 Artículo 4, letra a) de la Ley 183-02.

13 Artículo 4, letra a) de la Ley 183-02.

14 Artículo 4, letra c) e la Ley 183-02.

15 Sentencias de la Suprema Corte de Justicia del 6 de octubre de 1999 y del 9 de febrero de 2000

16 La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia ha reconocido que autoridades administrativas distintas del Presidente de la República tienen competencia para dictar reglamentos de ejecución de las Leyes. En una sentencia dictada en fecha 15 de marzo de 2006, en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad de la Ley de Registro Inmobiliario, dijo: “en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico y conforme la Constitución de la República, el Presidente de la República es el encargado de cuidar de la fiel ejecución de las leyes, en virtud del poder general que en ese sentido le acuerda el artículo 55, numeral 2 que le confiere la facultad de dictar normas de aplicación general obligatorias para sus destinatarios; que, sin embargo, dada la imposibilidad de que el Primer Mandatario vele personalmente por la aplicación de todas las leyes, el poder de reglamentación ha sido extendido a otras entidades de la administración pública o descentralizadas de esta, razón por la cual dicha facultad puede ser ejercida, además del Presidente de la República, por la autoridad u organismo público al que la constitución o la ley haya dado la debida autorización”. Este criterio es cónsono con la opinión de la destacada administrativista dominicana Rosina De La Cruz Alvarado: “El principio es pues, que sólo el Presidente de la República es titular del Poder Reglamentario, sin embargo, ese principio conoce temperamentos, ya que puede ser atribuido, en virtud de un texto legal a un Secretario de Estado o a un organismo descentralizado, como ocurre con nosotros con la Junta Monetaria y como veremos que ha sido atribuido a la Administración Tributaria”. (El Poder Reglamentario de la Administración Tributaria, artículo aparecido en Estudios Jurídicos, Volumen IV, Número I, Enero-Abril 1994),

17 Esta noción del Bloque de Constitucionalidad se aplica a partir del dictado de la Resolución 1920, con bastante

15. Conforme se puede apreciar, la noción de “Bloque de Constitucionalidad” comprende normas de orígenes nacional y supranacional, otorgándole carácter vinculante a la doctrina que sirve de sustento a la jurisprudencia en materia constitucional, así como a las opiniones consultivas y a la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ampliando así la esfera de protección de las personas en sus relaciones con los órganos del Estado que ejercen función administrativa, ya que como ha proclamado la jurisprudencia¹⁸, es un requisito para la validez de las normas y de los actos administrativos su conformidad con el Bloque de Constitucionalidad.

16. La Constitución de la República Dominicana contiene una regulación dispersa sobre diversos temas de interés para el derecho administrativo. En ella figuran recogidos principios esenciales de esta disciplina del derecho público como lo son los principios: de legalidad, de razonabilidad¹⁹, de igualdad²⁰, de responsabilidad²¹, de seguridad jurídica y no retroactividad²², de publicidad²³ y de continuidad de los servicios públicos²⁴.

17. Asimismo, la Carta Fundamental del Estado recoge algunas reglas básicas de interés para el derecho administrativo, como las relativas a la administración central del Estado²⁵, la previsión de la existencia de los organismos autónomos, de los gobiernos locales, las relaciones interadministrativas entre la administración central y los gobiernos locales, la potestad reglamentaria, la capacidad regulatoria de la administración monetaria, la libertad de empresa, el régimen de la expropiación forzosa de bienes, la distinción en materia de bienes públicos, de los que conforman el dominio público y el dominio privado, entre otros aspectos.

18. Los tratados internacionales, distintos a los de derechos humanos, tienen igualmente una importancia trascendente en el sistema de fuentes del derecho administrativo dominicano, sobre todo aquellos relativos a temas de naturaleza económica, como los relacionados con la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos, conocido, por sus siglas en inglés, como DR CAFTA²⁶, y en materia de transparencia, como la Convención Interameri-

frecuencia en la Jurisprudencia en materia constitucional de la Suprema Corte de Justicia, tanto las que son producto del control concentrado de constitucionalidad, como del control difuso.

18 Sentencia del 4 de agosto de 2004, de la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia: “una norma o acto, público o privado, es válido cuando, además de su conformidad formal con el bloque de constitucionalidad, esté razonablemente fundado y justificado dentro de los principios de la norma superior”; que, para garantizar esos principios la Constitución nacional en su artículo 46, dispone. “ Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución o acto contrario a esta Constitución”

19 Art. 8.5, segunda parte. La ley no puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad, ni puede prohibir más que lo que le perjudica. Este texto ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que el mismo “**confiere a los tribunales la facultad de exigir la condición de razonabilidad en la aplicación de toda ley por los funcionarios públicos, condición que debe alcanzar, sobre todo, a aquellas que impongan cargas y sanciones de toda índole**” (Sentencia de fecha 15 de junio de 1973).

20 Art. 8.5. La Ley es igual para todos. Art. 100. “La República condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, entre los cuales no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes”.

21 Artículo 4. El gobierno de la Nación es esencialmente republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. **Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las Leyes**

22 Artículo 47: La ley solo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté sub-júdice o cumpliendo condena. En ningún caso la ley ni poder público alguno podrá afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

23 Artículo 8, numeral 10. Todos los medios de información tienen acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas, siempre que no vayan en contra del orden público o pongan en peligro la seguridad nacional. La Ley 200-04, de Libre Acceso a la Información Pública, desarrolla este principio de publicidad y establece los mecanismos para que las personas accedan a la información que figura en los archivos públicos, con excepción de aquellas que por intereses públicos o privados preponderantes no estén sujetos a publicidad.

24 Artículo 8, numeral 11, letra d): Será ilícita toda huelga, paro, interrupción, entorpecimiento o reducción intencional de rendimiento que afecten la administración, los servicios públicos o los de utilidad pública.

25 El Artículo 55 de la Constitución dispone que el Presidente de la República, es el titular del Poder Ejecutivo y en tal condición jefe de la administración pública. El artículo 61 de ese mismo texto fundamental se dispone que para el despacho de los asuntos de la administración pública habrán las Secretarías de Estado que determine la ley, la que también determinará lo relativo a sus atribuciones (Art. 62).

26 El DR-CAFTA, generó una importante transformación de numerosas leyes administrativas y el dictado de una Ley

cana contra la Corrupción, que contienen disposiciones que son directamente aplicables en el ordenamiento jurídico interno²⁷.

19. En el ámbito de la Ley, el rol que le corresponde al Poder Legislativo es de importancia primordial, ya que de conformidad a la Constitución es atribución del legislador crear las Secretarías de Estado entre las que son distribuidas las grandes competencias administrativas del Estado, de donde se desprende que la desconcentración de competencias en órganos subordinados, en base al **principio del paralelismo de formas**, le corresponde también al legislador; crear y asignar competencias a los organismos autónomos o entidades descentralizadas funcionalmente, así como a los Municipios. Por otra parte, es tarea del legislador, todo lo atinente a la limitación de derechos.

20. Varias leyes que tienen una gran incidencia en aspectos vitales de la actividad administrativa del Estado, como la Ley de la Seguridad Social²⁸, la Ley de Función Pública²⁹ y la Ley de Municipios³⁰, han sido estructuradas en base a principios que sirven de pauta de interpretación para el resto del articulado de esas respectivas leyes.

21. Finalmente, en cuanto a las fuentes escritas, los reglamentos constituyen cuantitativamente una fuente de primerísima importancia en el derecho administrativo dominicano, sobre todo en los ámbitos sustentados en leyes marco, como acontece en los ordenamientos sectoriales del medio ambiente, de la actividad de intermediación financiera, de los mercados de valores, de la seguridad social, de la salud, entre otros.

22. En lo que respecta a las fuentes no escritas, los principios generales del derecho administrativo encuentran en esta rama del derecho público un amplio campo de aplicación debido a la ausencia de regulación general de muchas de las instituciones esenciales del Derecho Administrativo, tales como, la actividad y la organización administrativas, el acto administrativo, el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el régimen de los bienes públicos, entre otras.

III) La Organización Administrativa Dominicana.

23. La organización administrativa es una de las instituciones del derecho administrativo que da cabida a una cantidad apreciable de conceptos jurídicos, y en la que los principios generales del derecho administrativo juegan un papel fundamental, debido a las carencias de que adolece la Ley Orgánica de Secretarías de Estado³¹.

24. En la República Dominicana el Estado es de naturaleza unitaria. No obstante, coexiste desde el punto de vista de las formas de organización administrativa, la centralización y la descentralización.

25. La administración central del Estado, que está a cargo de las autoridades nacionales, está conformada por el Poder Ejecutivo, por las distintas Secretarías de Estado, y por las Direcciones Generales que le están subordinadas.

26. La Ley Orgánica de Secretarías de Estado No. 4378, de 1956, con la finalidad de garantizar unidad y coherencia al conjunto de órganos administrativos que conforman la administración central del Estado, consagra, de forma expresa, el principio de jerarquía:

de Contrataciones Públicas.

27 El Artículo 3 de la Constitución de la República dispone que “la República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado”.

28 La Ley 87-01, que instituye el Sistema Dominicano de la Seguridad Social consagra en su Artículo 3 los principios fundamentales del Sistema: universalidad, obligatoriedad, integralidad, unidad, equidad, solidaridad, libre elección, pluralidad, separación de funciones, flexibilidad, participación, gradualidad, equilibrio financiero.

29 La Ley 41-08, de Función Pública, establece en su Artículo 3, los siguientes principios fundamentales: mérito personal, igualdad de acceso, estabilidad, equidad retributiva, flexibilidad organizacional, irrenunciabilidad, tutela jurisdiccional.

30 La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios señala en su Artículo 6, como principios los siguientes: descentralización, desconcentración, subsidiariedad, concurrencia, coordinación, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, participación, concertación.

31 No. 4378, del 10 de febrero de 1956.

Art. 13.- Los Secretarios de Estado tienen capacidad para revocar o modificar todos los actos de los funcionarios, empleados u organismos de su dependencia jerárquica, aún cuando éstos hayan actuado en ejercicio de atribuciones legales, salvo los recursos de que sus decisiones pudieren ser objeto de acuerdo con la Constitución y las leyes.

27. Asimismo, con la finalidad de evitar el congestionamiento de la más alta jerarquía de la administración central del Estado, a cargo del primer mandatario de la nación, la Ley 4378, dispone que la vía administrativa se agota en las Secretarías de Estado, ya que sus decisiones se presumen como emanadas del Presidente de la República.

28. El ordenamiento jurídico administrativo dominicano consagra disposiciones legales aplicables a las relaciones interadministrativas que se suscitan entre la administración central del Estado y las entidades descentralizadas funcionalmente, sujetándola al **principio de la tutela administrativa**³², que se expresa a través de una supervigilancia a cargo de la Secretaría de Estado a fin a la naturaleza de los cometidos de la entidad descentralizada, sin poder de revocación:

Art. 17.- Los organismos autónomos instituidos por leyes, se regularán, bajo su 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. En caso de necesidad, los Secretarios de Estado, por vía de requerimiento, pedirán a esos organismos el cumplimiento de la ley o presentarán al Presidente de la República los informes o recomendaciones que creyeren de lugar.

29. En lo que respecta a las relaciones interadministrativas entre el Estado y los Municipios, se encuentran reguladas, en principio, en la Constitución de la República. Esa regulación revela la naturaleza esencialmente centralista del Estado Dominicano, ya que no atribuye competencias específicas a los Municipios, lo que es dejado a la discreción del legislador³³; la arbitrios que en aplicación de su potestad tributaria puedan crear, puede ser anulado mediante Decreto del Poder Ejecutivo³⁴, y no pueden colidir con los impuestos nacionales, el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las Leyes³⁵; además el Poder Ejecutivo debe autorizar la enajenación de inmuebles³⁶ y aprobar los contratos que suscriban cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales³⁷.

30. La Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, enumera, en su artículo 12, un conjunto de principios aplicables a las relaciones interadministrativas de los ayuntamientos municipales y la administración central del Estado, tales como los de colaboración, de coordinación, de concurrencia, de subsidiariedad, de información mutua, y de respeto a sus respectivas competencias.

31. A fin de asegurar el cumplimiento de estos principios básicos de las relaciones interadministrativas, la ley confiere legitimación al Poder Ejecutivo para impugnar jurisdiccionalmente las ordenanzas, reglamentos, resoluciones y acuerdos dictados por los Ayuntamientos por infracción del ordenamiento jurídico³⁸; y a los Ayuntamientos, para impugnar los actos y disposiciones dictados por el Poder Ejecutivo y sus órganos administrativos dependientes, cuando estos lesionen la independencia y autonomía funcional del Municipio³⁹.

32. Un aspecto importante en el ámbito de las relaciones interadministrativas en el derecho administrativo dominicano, lo es el relativo al principio de coordinación. Como he señalado anteriormente, este

32 La Ley de Función Pública define la tutela administrativa como el conjunto de facultades de control y supervigilancia otorgadas a las Secretarías de Estado para velar por la orientación, eficacia, eficiencia, y legalidad de la gestión de las entidades descentralizadas, cuyos objetivos programáticos le son afines.

33 La parte in fine del Artículo 83 dispone que la Ley determinará lo relativo a las atribuciones, facultades y deberes de los Ayuntamientos. Sin embargo, es importante señalar que la Ley del Distrito Nacional y los Municipios

34 Artículo 55, numeral 25.

35 Artículo 85, parte in fine.

36 Artículo 55, numeral 26.

37 Artículo 55, numeral 26.

38 Artículo 102 de la Ley 176-07

39 Artículo 104 de la Ley 176-07

principio de organización administrativa figura expresamente recogido en la Ley del Distrito Nacional y los Municipios⁴⁰.

33. La introducción en la legislación dominicana de la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, y de la Ley General de Defensa de la Competencia, ha conllevado una transformación en el ejercicio de las funciones administrativas a cargo de los órganos reguladores sectoriales en materias como: telecomunicaciones, banca, seguros, mercados de valores, seguridad social, electricidad, entre otras, **que sólo pueden ser resueltas de manera eficiente a través del principio de coordinación**, toda vez que esas legislaciones subordinan el dictado de reglamentaciones y decisiones que afecten a los consumidores o usuarios, o a la libre competencia, a la previa opinión del Consejo Directivo de Pro-Consumidor⁴¹ o de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia⁴², según sea el caso.

34. La Ley Monetaria y Financiera consagra un régimen particular de coordinación en el ámbito de los mercados financieros cuando dispone que “la Administración Monetaria y Financiera y los Organismos reguladores y supervisores del mercado de valores, seguros y pensiones guardarán la necesaria coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias regulatorias, con el objeto de permitir una adecuada ejecución de sus funciones, una eficiente supervisión en base consolidada y un fluido intercambio de las informaciones necesarias para llevar a cabo sus tareas⁴³”.

35. No obstante la existencia de regulación particular en esos aspectos importantes de la organización administrativa, no existe en la República Dominicana normas que hayan incorporado, **con carácter general**, en la legislación administrativa los principios generales relativos a la competencia, la delegación de competencia, la delegación de firma, la avocación administrativa, la encomienda de gestión, las reglas relativas a la solución de los conflictos de competencia⁴⁴, así como las atinentes al funcionamiento de los órganos administrativos colegiados⁴⁵, entre otros.

36. En el año 2005, el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia y el Programa de Ayuda a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), financiado por la Unión Europea y el Gobierno de la República Dominicana, auspiciaron un anteproyecto de “Ley Reguladora de la Actividad de la Administración Pública y su Control por los Tribunales”, que recogía, entre otros aspectos, los temas señalados en el punto anterior. Este anteproyecto no ha sido considerado aún por el Gobierno Dominicano para su envío a discusión al Poder Legislativo.

37. Anteriormente, en el año 2003, el mismo Programa PARME de la Unión Europea auspició, sin éxito, un anteproyecto de Ley de Organización de la Administración Pública que recogía, entre otros aspectos, los principios básicos de la organización administrativa, consagrando además aspectos claves, como la desconcentración administrativa y sus tipos; ampliaba y aclaraba el alcance del principio de jerarquía administrativa, y de la tutela administrativa.

38. Se trata de iniciativas importantes, sobre todo en un país con una escasa tradición de derecho administrativo, por lo que la ausencia de normas escritas en temas tan esenciales, genera dificultades al momento de solucionar las controversias mediante la aplicación de principios generales.

40 Ver No. 31

41 Artículo 17, letra K de la Ley 358-05.

42 Artículo 20 de la Ley No. 42-08.

43 Artículo 1, letra d) de la Ley 183-02.

44 El Artículo 1, letra d) de la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02, contempla el dictado por parte de la Junta Monetaria de un reglamento de conflictos de competencia entre los órganos reguladores de los sectores que intervienen en los mercados financieros.

45 En relación a este último aspecto, existen algunas leyes administrativas que regulan algunos aspectos del funcionamiento de sus órganos colegiados. Ejemplo de ello lo encontramos en la Ley Monetaria y Financiera (Artículo 13); la Ley del Distrito Nacional y los Municipios (Artículo 58); la Ley del Mercado de Valores (Artículo 36); la Ley que crea el Sistema Dominicano de la Seguridad Social (Artículo 24); la Ley de Competitividad e Innovación Industrial No. 392-07 (Artículos 7 al 9) .

IV) Función Pública y Responsabilidad Administrativa.

• Función Pública.

39. La Constitución dominicana dispone que al Presidente de la República, como jefe de la administración pública, corresponde “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 removerlos⁴⁶”.

40. Como se puede apreciar, el sistema diseñado por la Constitución concentra en las manos del Presidente de la República el nombramiento y remoción de los servidores públicos. La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia refuerza aún más esa concentración de poderes en materia de función pública en manos del Jefe del Estado, cuando señala que “ninguna norma de carácter adjetivo, como la Ley No. 153-98 puede, **sin estar afectada de inconstitucionalidad, llevar limitaciones a una prerrogativa reconocida por una expresa atribución constitucional**, caso del párrafo 1 del artículo 55⁴⁷”.

41. En fecha 4 de enero de 2008, el Presidente de la República promulgó la Ley 41-08, que contiene el nuevo estatuto de la función pública aplicable a los servidores públicos del Estado, los Municipios y las entidades autónomas.

42. Esta ley dispone que el ejercicio de dicha función estará regido por una serie de principios, como el mérito personal, la igualdad de acceso, estabilidad en los cargos de carrera, equidad retributiva, jus variandi, irrenunciabilidad y tutela judicial⁴⁸.

43. Una vieja institución del derecho administrativo como lo es la teoría del funcionario de hecho, queda incorporada de manera formal en la legislación administrativa dominicana, a través de la Ley 41-08, que en el párrafo I del Artículo 33, dispone que **“todo nombramiento o contratación efectuado sin el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo será nulo sin perjuicio del tiempo que hubiera transcurrido, lo cual no afectará la validez de los actos y actividades efectuados por la persona”**.

44. La doctrina administrativa dominicana⁴⁹ se había referido a la teoría del funcionario de hecho: “Se da el nombre de funcionarios de hecho, o de facto, a las personas que ejercitan todas las atribuciones correspondientes a una función pública con toda la apariencia de tener para ello una completa investidura legal, pero en realidad, con ciertas fallas en esa investidura”. Respecto de los efectos jurídicos de estos actos, “la opinión general de los tratadistas, y el criterio de la jurisprudencia, es que a los actos de los funcionarios de hecho debe reconocerse igual validez jurídica que a los actos de los funcionarios regulares”.

45. La jurisprudencia dominicana emanada de la Suprema Corte de Justicia con anterioridad a la Ley de Función Pública, había reconocido, **la teoría del funcionario de hecho** señalando que “si bien es cierto que un alguacil suspendido en funciones por una de las causas previstas en la ley debe abstenerse de ejecutar los actos y notificaciones propios de su ministerio mientras esa suspensión perdure, **no es menos cierto que la estabilidad del orden jurídico y el interés general requieren que los efectos de los actos emanados de funcionarios públicos en esa situación, se les reconozca la misma validez que a los actos de los funcionarios regulares, en razón de que no es justo que los particulares sin culpa alguna e ignorantes de la suspensión, se perjudiquen en relación con los actos que le conciernen vinculados con la administración pública, al tener esos funcionarios toda la apariencia de que actuaban regularmente; que este tipo de funcionario**

46 Artículo 55, numeral 1 de la Constitución de la República

47 Sentencia de fecha 9 de agosto del 2000. El caso planteado en la acción principal de inconstitucionalidad era la inamovilidad establecida por un período de cuatro años de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones. El mantenimiento de una doctrina constitucional semejante hace peligrar el régimen de estabilidad que a los funcionarios de carrera pretende dotar la nueva Ley de Función Pública.

48 Artículo 3, de la Ley 41-08.

49 Amiana, Manuel A., *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*, páginas 149 y 150. El profesor Manuel De Jesús Troncoso de la Concha se había referido a esta teoría señalando que era una de las materias más interesantes del Derecho Administrativo. (*Elementos de Derecho Administrativo*, página 105).

público es el que es calificado por el derecho administrativo y la jurisprudencia como **funcionario de facto o de hecho**, cuyos actos son tenidos por válidos, salvo prueba de concierto fraudulento, de lo que no hay constancia de que ocurriera⁵⁰.

• Responsabilidad Administrativa.

46. El principio de responsabilidad del Estado es uno de los principios esenciales sobre los cuales se asienta el Derecho Administrativo. Como en su oportunidad señaló el profesor francés Jean Rivero⁵¹ “la teoría de la responsabilidad presenta una importancia extraordinaria: la posibilidad, para los administrados, de obtener reparación de los daños imputables al poder público es una pieza esencial del Estado liberal; más allá de su valor práctico, toda teoría de la responsabilidad refleja una cierta forma de civilización”.

47. Una voz respetada del derecho administrativo dominicano, la de la Profesora Rosina De La Cruz Alvarado⁵², ha señalado que la responsabilidad del Estado por los daños que cause con su actividad, no ha sido nunca objeto de grandes debates entre nosotros, lo que atribuye al carácter fuertemente caudillista que desde la fundación de la República, ha tenido, entre nosotros, el ejercicio del Poder Ejecutivo, y de otro lado, al principio de inembargabilidad del Estado.

48. La Ley No. 41-08, de Función Pública, incorpora en la legislación administrativa un régimen general de responsabilidad administrativa en sus artículos 90 y 91:

Artículo 90.- 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. La Jurisdicción Contenciosa Administrativa será competente para conocer de dichos incumplimientos y para establecer las indemnizaciones correspondientes.

Artículo 91.- En los casos en que la persona perjudicada no haya dirigido su acción reclamatoria de daños y perjuicios contra el funcionario responsable, el Estado, condenado a resarcir el perjuicio causado por la gestión dolosa, culposa o negligente de dicho funcionario, podrá ejercer contra éste una acción en repetición. El Procurador General Administrativo podrá, de oficio, ejercer en representación del Estado, la acción en repetición contra el funcionario responsable.

49. Los textos anteriormente transcritos consagran en el derecho administrativo dominicano un régimen de responsabilidad solidaria entre el Estado y el servidor público que por acción u omisión cause un daño a un particular, así como el derecho de repetición en provecho del Estado frente a su funcionario, cuando el daño indemnizado sea el producto de la gestión dolosa, culposa o negligente de éste.

50. La Ley de Registro Inmobiliario consagra un régimen especial de indemnización en provecho de las personas que sin negligencia de su parte y actuando de buena fé, resulten afectados por la aplicación de la Ley.

51. En el ámbito de la administración monetaria y financiera, la Ley 183-02, consagra también un régimen particular de responsabilidad patrimonial en perjuicio de las autoridades y funcionarios al servicio de dicha administración, cuando autoricen, permitan o de cualquier modo toleren la concesión de financiamiento por parte del Banco Central a entidades públicas o privadas, en violación a la ley, consagrando un sistema de salvamento de voto como forma de liberarse de responsabilidad⁵³.

52. La Ley 10-04, que instituye el Sistema Nacional de Control y Auditoría, faculta a la Cámara de Cuentas, órgano de fiscalización externo del Estado, a determinar, mediante acto administrativo, la responsabilidad civil de los servidores públicos en ocasión de la administración de recursos públicos, cuando por acción u omisión causen una lesión al patrimonio público⁵⁴.

50 Sentencia de fecha 18 de abril de 2000.

51 Droit Administratif, 1985, Dalloz colec précis, páginas 249 y 250.

52 Revista Estudios Jurídicos, Volumen VII, Número I, Enero-Abril 1997; La Responsabilidad de las Personas Públicas.

53 Artículo 6, letra d), de la Ley 183-02.

54 Artículos 45 y siguientes.

V) Acto administrativo y Procedimiento administrativo.

• Acto Administrativo.

53. El acto administrativo ha sido definido como “un acto jurídico emitido unilateralmente por la administración con el objeto de modificar el ordenamiento jurídico mediante las obligaciones que impone o por los derechos que confiere⁵⁵”. Dicho de otro modo, “la administración puede modificar las situaciones jurídicas por su sola voluntad, sin el consentimiento de los interesados. Es esta una característica de la potestad pública⁵⁶”.

54. Desde el punto de vista de su contenido se distinguen dos tipos de actos administrativos⁵⁷: los actos reglamentarios y los actos individuales. Los primeros establecen una regla general dictada por una autoridad administrativa en ejercicio de una competencia normativa, y los segundos, rigen para una persona especialmente designada.

55. La potestad con que se inviste a las autoridades públicas para dictar actos administrativos que pueden hacer nacer unilateralmente obligaciones y, eventualmente, derechos en beneficio o a cargo de terceros, sin el consentimiento de estos, es denominado en el régimen administrativo francés como el privilegio de la decisión ejecutoria o prerrogativa de la ejecución de oficio, que constituyen, como nos enseñó el decano Vedel⁵⁸, la más característica de las prerrogativas de potestad pública de que dispone la administración.

56. Los actos administrativos se benefician además de la autotutela declarativa y ejecutiva, que permite que los mismos se presuman ajustado a Derecho⁵⁹, que no necesiten ser homologados por ningún tribunal, que a partir de su notificación o publicación puedan ser ejecutados por la Administración⁶⁰, y que además, salvo texto legal en sentido contrario⁶¹, los recursos que se interpongan, en sede administrativa o jurisdiccional, no tienen efecto suspensivo.

57. Otro principio básico en materia de actos administrativos, es el relativo a la intangibilidad de los actos administrativos creadores de derecho, por lo que una vez este tipo de acto ha quedado firme, no podrá ser revocado por la administración. El profesor Manuel A. Amiama, en su *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*⁶² señala que el artículo 4 de la ley 1494, de 1947, consagra un sistema práctico, que es una conciliación entre los sistemas de revocabilidad y no revocabilidad, de los actos creadores de derecho,

55 Vedel, Georges. *Derecho Administrativo*, Ediciones Aguilar, página 128.

56 Rivero, Jean. *Derecho Administrativo*, pag. 100.

57 En la legislación administrativa dominicana, tanto los reglamentos como los actos individuales de las autoridades administrativas, son considerados como actos administrativos. Ejemplo de ello lo encontramos en la Ley General de Telecomunicaciones y en la Ley Monetaria y Financiera. Sin embargo, mientras la primera permite su impugnación por ante la jurisdicción contenciosa administrativa, la Ley Monetaria y Financiera en el Artículo 4, letra d), traza un régimen particular de impugnación de las decisiones reglamentarias que dicten los órganos que conforman la administración monetaria y financiera, los que sólo podrán ser impugnados en ocasión de un recurso frente a un acto de aplicación de los mismos.

58 Ob. Cit., pag. 139.

59 El derecho administrativo francés se refiere a la autotutela declarativa como el “privilegio de la presunción previa”.

60 El artículo 4, letra a), de la Ley Monetaria y Financiera consagra la presunción de legalidad de los actos que dicten los órganos de la administración monetaria y financiera, así como su carácter ejecutorio. Por su parte, el Artículo 99 de la Ley General de Telecomunicaciones dispone que los actos administrativos del órgano regulador serán de obligado cumplimiento. Igualmente la Ley del Distrito Nacional y los Municipios consagra en la letra b) del Párrafo del Artículo 8, la presunción de legitimidad de los actos y disposiciones normativas que emitan los Ayuntamientos.

61 El Código Tributario de la República Dominicana dispone en el Artículo 57, Párrafo I, el carácter suspensivo del recurso que se interponga contra los actos administrativos de la administración tributaria. Asimismo, de conformidad al Artículo 13, del Reglamento de Apelaciones del Consejo Nacional de la Seguridad Social, los recursos que se interpongan contra las resoluciones de la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales tienen efecto suspensivo.

62 Página 640. Otro reconocido profesor de Derecho Administrativo, el Dr. René Mueses Henríquez, en su obra “*Derecho Administrativo Dominicano*” al analizar este tema opina que “si el acto es revocado dentro del año de su expedición, no procede el recurso; lo que hace suponer que para nuestro legislador los derechos adquiridos con motivo de un acto administrativo sólo nacen después del año (páginas 101 y 102).

ya que estos “son revocables dentro del año, de su expedición. Si la revocación se hace después de un año, la medida revocatoria es recurrible ante el Tribunal Superior Administrativo, salvo cuando dicha medida revocatoria esté fundada en una disposición del propio acto revocado.

58. En el derecho administrativo dominicano la figura del silencio administrativo es reconocida, como regla general, en forma de silencio negativo, por lo que la Ley 1494, de 1947, sobre la jurisdicción administrativa autoriza a las personas a ejercer a ejercer un recurso contencioso administrativo “cuando la administración o el órgano administrativo autónomo no dictare resolución definitiva en el término de dos meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente éste, se paralizara, sin culpa del recurrente, por igual término”.

59. Algunas leyes administrativas recogen como excepción a la regla del silencio administrativo negativo, la del silencio positivo, en materias como el registro de sindicatos⁶³ o de asociaciones sin fines de lucro⁶⁴, el reembolso de impuestos⁶⁵, el trámite de consulta previa que los órganos reguladores sectoriales deben agotar por ante el Consejo Directivo del Instituto de Protección de los Consumidores o Usuarios⁶⁶, entre otras.

60. Los principios a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, tan característicos de la actuación unilateral de la administración, no se encuentran incorporados en la legislación positiva dominicana **con carácter general**⁶⁷, **salvo estos últimos aspectos de la revocabilidad del acto administrativo y del silencio administrativo negativo**.

61. El anteproyecto de Ley Reguladora de la Actividad de la Administración Pública y su Control por los Tribunales, a que se ha hecho referencia en otra parte de este trabajo, recoge expresamente todo lo relativo a los requisitos de validez de los actos administrativos⁶⁸, la forma de los actos administrativos, la motivación⁶⁹, la ejecutividad⁷⁰, el régimen de publicación y notificación⁷¹, la ejecución forzosa⁷², revisión y revocación de actos⁷³, y el régimen de nulidad⁷⁴, por lo que de ser acogida una iniciativa legislativa de esa naturaleza quedarían incorporados en nuestro derecho positivo los grandes principios en materia de actos administrativos.

• Procedimiento Administrativo.

62. El procedimiento administrativo consiste “en la serie de actuaciones que ha de llevar a cabo la Administración pública, en el conjunto de formalidades y trámites que ésta tiene que observar, para emitir sus decretos, disposiciones o resoluciones”⁷⁵. Con éste se procura garantizar los derechos de las personas en sus relaciones con la administración, así como el acierto y eficacia de la actuación administrativa.

63. En República Dominicana no existe una Ley de Procedimiento Administrativo, como es común en prácticamente la totalidad de nuestra América hispana. No obstante, existe la paradoja de que algunas leyes administrativas, especialmente de las que se han dictado en la última década, contienen disposiciones de las que parecería inferirse su existencia⁷⁶. Algunas, incluso, consagran un procedimiento administrativo particular, como es el caso de la Ley General de Defensa de la Competencia.

63 Artículo 376, del Código de Trabajo.

64 Artículo 5, de la Ley 122-05.

65 Artículo 350 del Código Tributario

66 Artículo 17, letra K), de la Ley General de los Derechos del Consumidor o Usuario No. 358-05.

67 Algunos de ellos, de manera aislada figuran en algunas leyes administrativas.

68 Artículo 30.

69 Artículo 31.

70 Artículo 34.

71 Artículos 36 al 40.

72 Artículos 83 y 84.

73 Artículos 90 al 94.

74 Artículos 41 y siguientes.

75 Hutchinson, Tomas. Régimen de Procedimientos Administrativos, Séptima Edición, Editorial Astrea, página 32.

76 Es el caso, por citar un ejemplo, de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00, que al referirse en el párrafo II, del Artículo 167, a la revocación de las autorizaciones señala que las mismas se “aplicarán conforme al proceso administrativo correspondiente mediante resolución administrativa motivada y hecha por escrito, la cual deberá ser notificada por acto de alguacil y podrá ser recurrida conforme al procedimiento administrativo”;

64. La Ley Monetaria y Financiera No. 183-02, prevé el dictado de un reglamento de procedimiento administrativo⁷⁷ en base al cual los órganos y entidades que conforman la Administración Monetaria y Financiera ejerzan las competencias administrativas que le sean asignadas. El artículo 4, letra e) de la referida Ley, señala que ese reglamento deberá respetar los principios de legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, motivación de los actos que restrinjan la esfera jurídica de los interesados, jerarquía normativa, eficacia, razonabilidad, economía, transparencia, celeridad, preclusión de plazos, publicidad y debido proceso.

65. La Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, por su parte, tiene un capítulo⁷⁸ dedicado al procedimiento administrativo, y a pesar de que estipula un reenvío reglamentario al Concejo Edilicio, máxima autoridad normativa y fiscalizadora de los Municipios, adelanta que la tramitación administrativa, en el ámbito municipal se desarrolla, mediante procedimientos de economía, eficacia y coordinación, incentivando la implementación de procedimientos informáticos⁷⁹.

66. El anteproyecto de Ley Reguladora de la Actividad de la Administración y su Control por los Tribunales, al que tantas veces he hecho referencia en este trabajo, dedica el Título VII⁸⁰ al procedimiento administrativo, regulando entre otros aspectos, lo relativo a la iniciación y ordenación del procedimiento, instrucción, participación de los interesados y finalización del procedimiento.

67. La inexistencia, con carácter general, en el derecho administrativo dominicano de un procedimiento administrativo común a todos los órganos y entidades de la administración pública, no significa la ausencia en ámbitos particulares de actividad administrativa, de un procedimiento administrativo reglado. Tal es el caso, en materia de actos administrativos reglamentarios⁸¹, ya que la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública establece que las entidades públicas que pretendan adoptar reglamentos relativos a requisitos o formalidades que rigen las relaciones entre los particulares y la administración o se exijan a las personas para el ejercicio de sus derechos y actividades, tienen la obligación de publicarlo con suficiente antelación a su expedición⁸². El reglamento de la Ley en sus Artículos 45 y siguientes detalla el procedimiento consultivo previo, en esta materia.

68. Asimismo, en materia de actos administrativos que afecten los derechos y obligaciones de las personas, en aplicación del artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los órganos y entidades de la administración están obligados, con carácter previo, a respetar el derecho de ser oído del posible afectado⁸³, norma ésta que forma parte del Bloque de Constitucionalidad, y que, además, algunas leyes que facultan a órganos administrativos para aplicar sanciones administrativas, así lo recogen expresamente⁸⁴.

77 A pesar de que ya han transcurrido varios años de la promulgación de esta Ley, aún la Junta Monetaria del Banco Central no ha dictado el referido reglamento.

78 Título X, Capítulo I (Artículos 129 al 133).

79 Artículo 130 de la Ley 176-07.

80 Artículos 56 y siguientes.

81 Algunas leyes dictadas con anterioridad a la regla general establecida en la Ley 200-04, disponían la obligatoriedad de acudir a un procedimiento consultivo previo al ejercicio de sus potestades normativas. Tal es el caso de la Ley General de Telecomunicaciones, y de la Ley Monetaria y Financiera.

82 Artículo 23, de la Ley 200-04.

83 La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la destitución de los Magistrados del Tribunal Constitucional de la República del Perú, dijo: "de conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo [...] Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un 'juez o tribunal competente' para la 'determinación de sus derechos', esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del Artículo 8 de la Convención Americana". (www.cajpe.org.pe/guia/debi.htm).

84 Artículo 72, de la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02. Artículo 111 de la Ley de Mercado de Valores No. 19-00. Artículo 82.2 de la Ley General de Telecomunicaciones No. 153-98.

VI) Contrato Administrativo.

69. El contrato administrativo es también una de las instituciones clásicas del derecho administrativo. Hacer referencia a esta noción, implica la existencia de un régimen jurídico particular distinto al de derecho común de los contratos.

70. En el ámbito de los contratos administrativos, el Estado tiene una serie de prerrogativas que puede ejercer de manera unilateral. Está facultado para rescindir el contrato, sin falta de co-contratante; puede imponer modificaciones a la ejecución del contrato; cuenta con un poder de interpretación; está investido con un poder de dirección y control; y goza de la potestad de sancionar al contratista. Por su parte, el particular co-contratante tiene como contrapartida el derecho a ser indemnizado; a que se restablezca el equilibrio económico financiero del contrato afectado por un álea económico o administrativo; así como a demandar la rescisión del contrato.

71. Esos principios, consustanciales en materia de los contratos administrativos, hijos del papel creador de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, han formado parte de la terminología utilizada en el derecho administrativo dominicano. La propia ley que instituye la jurisdicción contenciosa administrativa⁸⁵, atribuye al Tribunal Superior Administrativo la competencia para conocer de todo lo relativo al cumplimiento, caducidad, rescisión, interpretación y efecto de los contratos administrativos, identificando como tales, a las concesiones y contratos de servicios públicos o de construcción de obras públicas, así como los que versen sobre el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado, los Municipios y el Distrito Nacional.

72. La jurisprudencia dominicana ha reconocido el régimen exorbitante en materia de contratos administrativos: **(a)** En una Sentencia que figura en el Boletín Judicial 968, la Suprema Corte de Justicia consideró que la revocación unilateral de un contrato de concesión con una empresa telefónica hecha por un municipio no era ilegal, por no tratarse de un simple contrato entre particulares, sino de una concesión de servicio público; **(b)** En Sentencia de fecha 27 de noviembre de 1991, nuestro más alto órgano de justicia, frente al alegato de un Ayuntamiento de que, por iniciativa del Síndico, se adjudicó por concurso el diseño de un hipódromo sin contar con previsión presupuestaria, lo que fue revocado por la Sala Capitular porque el Ayuntamiento no puede ser responsable de actuaciones de la Sindicatura que estén al margen de la ley, la Suprema Corte de Justicia consideró correcta esa decisión; y **(c)** En sentencia de fecha 3 de julio de 2001, la Suprema Corte de Justicia, señaló que “la concesión de los servicios telefónicos a favor de la recurrente por el Gobierno Dominicano, es un contrato administrativo, considerado de utilidad pública e interés general, sujeto a la vigilancia y tutela del Estado; que esto implica la atribución de ciertas prerrogativas cuyos efectos, salvo situaciones excepcionales, son exorbitantes del derecho común, tanto frente al concesionario como frente a particulares que no han sido partes en el acuerdo de concesión, por lo que considera que tienen una eficacia erga omnes”.

73. De la suscripción y aprobación por parte de la República Dominicana del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA), surgió la necesidad de que el Estado Dominicano se viera precisado a dictar una Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones No. 340-06⁸⁶, a fin de hacer compatible la legislación administrativa en materia de contrato, con el compromiso internacional asumido.

74. La nueva ley de contrataciones públicas precisa un conjunto de principios aplicables a todo el régimen jurídico que consagra⁸⁷, como son los de eficiencia, igualdad y libre competencia, transparencia y publicidad, economía y flexibilidad, equidad, responsabilidad, moralidad y buena fé, reciprocidad, participación y razonabilidad.

75. Asimismo, la referida normativa tiene el mérito de incorporar en nuestra legislación positiva, los principios generales del derecho administrativo aplicables en materia de contratos administrativos. El Artículo 31, confiere a las entidades públicas contratantes el derecho de interpretar el contrato; el de modificar, aumentando o disminuyendo, hasta un veinticinco por ciento (25%), el monto del contrato original en materia de obras; suspender temporalmente el contrato por causas técnicas o económicas o por circunstancias de

⁸⁵ Ley 1494, de 1947

⁸⁶ Modificada por la Ley 449-06

⁸⁷ Artículo 3, de la ley 340-06, modificada por la Ley 449-06.

fuerza mayor; el poder de control, inspección y dirección de la contratación; y la prerrogativa de proceder a la ejecución directa del contrato. Por su parte, al contratista⁸⁸ le asiste el derecho a los ajustes correspondientes, cuando ocurrieren acontecimientos extraordinarios o imprevisibles, y ejecutar el contrato hasta un 50%, mediante sub-contratación, siempre y cuando obtenga la previa y expresa autorización de la administración contratante.

76. La Ley 340-06, somete a un mismo régimen de derecho público toda la contratación en que intervengan los entes públicos⁸⁹, con lo que se transforma el concepto tradicional de contratos administrativos por el de contratos de la administración, siendo estos enjuiciables por ante la jurisdicción contenciosa administrativa, salvo que las partes hayan previsto, como mecanismo de solución de controversia, el arbitraje⁹⁰.

77. Por otra parte, en la legislación administrativa dominicana se encuentran regímenes especiales de contratación, en materias de concesiones de telecomunicaciones⁹¹, concesiones eléctricas⁹² y concesiones para la explotación minera⁹³, entre otros.

VII) Controles Administrativos y Jurisdiccionales de la Administración.

• Control Administrativo.

78. Los actos dictados en ejercicio de la función administrativa del Estado, se encuentran sujetos a un control por órganos de la propia administración, de oficio, o como consecuencia de recursos administrativos interpuestos por los afectados.---

79. El profesor Allam R. Brewer-Carias, reputado juspublicista iberoamericano, define el recurso administrativo como "una vía abierta al administrado para atacar, para impugnar la validez del acto administrativo que lesiona sus derechos e intereses⁹⁴". A través de esta figura jurídica se puede obtener la revocación, reforma o sustitución del acto administrativo atacado.

80. La doctrina nacional reconoce la noción de recurso administrativo, fundamentándolo en que el "deber de legalidad puede ser burlado por los órganos y agentes administrativos, bien sea por error de concepto, por espíritu de abuso de autoridad, o por mala voluntad contra ciertos administrados⁹⁵".

81. En el derecho administrativo dominicano, a pesar de que no existe un texto que recoja el régimen general aplicable, se reconocen como recursos administrativos, al recurso gracioso o de reconsideración y al recurso jerárquico. El primero, se dirige a la misma autoridad autora del acto; y el segundo, al superior jerárquico de la autoridad administrativa que lo dictó.

82. De conformidad a los principios generales en la materia, en República Dominicana los recursos administrativos, salvo texto legal en sentido contrario, no producen efectos suspensivos, por lo que la administración, a pesar de su interposición, puede ejecutar el acto. Algunas disposiciones normativas establecen excepciones

88 Artículo 32 de la Ley 340-06.

89 El artículo 5 de la esta Ley señala que todos los procesos de "compra y contratación de bienes, servicios, consultoría y alquileres con opción de compra y arrendamiento, así como todos aquellos contratos no excluidos expresamente o sujetos a un régimen especial" se encuentran sometidos a sus disposiciones.

90 Artículo 65 de la Ley 340-06. En los casos comprendidos dentro del DR CAFTA, el arbitraje ante el CIADI es el mecanismo de solución de controversias.

91 Artículos 19 y siguientes de la Ley General de Telecomunicaciones No. 153-98.

92 Artículos 42 y siguientes de la Ley General de Electricidad No. 125-01.

93 Ley 146, de 1971.

94 Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964.

95 Amiama, Manuel A. Ob. Cit., página 632.

al principio del efecto no suspensivo de los recursos, en materia tributaria⁹⁶, en materia sancionadora en el ámbito del mercado de valores⁹⁷, y en seguridad social⁹⁸, entre otros.

83. En lo relativo al plazo para la interposición del recurso administrativo de reconsideración, la regla de principio es, que no está sujeto a plazo⁹⁹. No obstante, a los fines de evitar que el acto administrativo se convierta en firme e inatacable, este recurso debe ser ejercido dentro del plazo para interponer el recurso contencioso administrativo, que en nuestra legislación es de treinta (30) días, a contar de la notificación del acto.

84. En cuanto al recurso jerárquico, el artículo 9 de la Ley 1494, de 1947, que instituye la jurisdicción contenciosa administrativa, dispone que el plazo para interponer ese recurso, es de diez (10) días, contado a partir de la notificación de la decisión administrativa¹⁰⁰.

85. La legislación administrativa dominicana no contempla, **con carácter general**, las reglas de forma a que estarán sometidos los recursos de reconsideración y jerárquico.

86. El anteproyecto de Ley Reguladora de la Actividad de la Administración y su Control por los Tribunales, en sus artículos 95 al 104, contempla un régimen para los recursos administrativos que comprende los casos en que procede, formas de interposición, el principio del efecto no suspensivo, los poderes del órgano administrativo ante el que se interpone, los plazos en que deben ser interpuestos y decididos, así como otros requisitos de procedencia.

• Control Jurisdiccional.

87. En la República Dominicana, es a partir del año 1947 que se establece un órgano jurisdiccional de alcance nacional e instancia única, denominado Tribunal Superior Administrativo, encargado de conocer las controversias que surjan entre las personas y la administración, por los actos administrativos que emita y los contratos administrativos que suscriba. Como antes hemos señalado, hasta esa fecha, y desde la fundación de la República en 1844, competía a los tribunales ordinarios conocer de esas controversias.

88. El modelo de justicia administrativa contenido en la Ley 1494, de 1947, es el de justicia retenida, ya que los jueces del Tribunal Superior Administrativo serían designados por el Poder Ejecutivo, y sus decisiones no se encontraban sujetas al control de casación por parte de la Suprema Corte de Justicia. En otras palabras, el Tribunal Superior Administrativo no era un tribunal del orden judicial¹⁰¹, por lo que es a partir del pasado año 2007¹⁰², con la promulgación de la Ley 13-07, cuando la universalidad de las actuaciones de la

96 El párrafo I del Artículo 57 del Código Tributario dispone que la interposición del recurso de reconsideración “suspende la obligación de efectuar el pago de impuestos y recargos determinados, hasta que intervenga decisión sobre el mismo”.

97 El párrafo I del Artículo 37 de la Ley de Mercado de Valores No. 18-00, dispone que el recurso de apelación contra los actos del Superintendente de Valores “no suspenderá la ejecución de la decisión objeto de apelación, **excepto cuando la misma conlleve la aplicación de sanciones administrativas**”.

98 El Reglamento que Establece Normas y Procedimientos para las Apelaciones por ante el Consejo Nacional de Seguridad Social, aprobado mediante Resolución No.124-02 del 16 de febrero de 2005 y la Resolución No.125-02 del 1 de marzo de 2005, dispone que los recursos de apelación interpuestos contra los actos del Superintendente de Pensiones o del Superintendente de Salud y Riesgos Laborales tendrá efecto suspensivo.

99 Varias leyes administrativas que prevén expresamente este recurso, establecen plazos dentro de los cuales deben ser interpuestos. Por ejemplo el Código Tributario dispone que el plazo para la interposición del recurso de reconsideración es de veinte (20) días, y la Ley General de Telecomunicaciones lo fija en un término de 10 días (Artículo 96.1).

100 Sin embargo varias leyes administrativas establecen plazos más amplios, como la Ley 146-02, de Seguros y Fianzas dispone que el recurso jerárquico contra las decisiones del Superintendente de Seguros deberá ser interpuesto dentro del término de 15 días francos, a partir de la notificación.

101 Estas funciones jurisdiccionales le fueron traspasadas en el año 195 , a la Cámara de Cuentas de la República, que es el órgano constitucional de control financiero externo del Estado, cuyos miembros propone al órgano que designa, que es el Senado de la República.

102 Es importante aclarar varias cosas. Desde el año 1954, las decisiones de la Cámara de Cuentas, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, eran susceptibles de Recurso de Casación ante la Suprema Corte de Justicia. Asimismo-

administración pública son controladas por un órgano jurisdiccional ubicado institucionalmente en el ámbito del Poder Judicial, como lo es el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

89. La Ley 1494, de 1947, siguiendo el modelo de la Ley Española de Santamaría de Paredes de 1888, establece los requisitos para que las personas puedan interponer los recursos contenciosos administrativos por ante el Tribunal Superior Administrativo, con excepción de la impugnación de los actos discrecionales, por desviación de poder, que el régimen dominicano, a diferencia del español, consagró de forma expresa.

90. La Ley 13-07, denominada como "*Ley de Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Administración*", ha constituido una reforma trascendental para la efectiva protección de los derechos de las personas y el fortalecimiento del Estado de Derecho en la República Dominicana, ya que pone a cargo de órganos jurisdiccionales ubicados en el Poder Judicial el control contencioso administrativo¹⁰³, y de los recursos de amparo frente a los actos de las autoridades públicas que vulneren derechos fundamentales¹⁰⁴; elimina el requisito de la obligatoriedad de agotar la vía administrativa para acceder a la justicia administrativa, convirtiendo los recursos administrativos en potestativos para el ciudadano afectado¹⁰⁵; y ampliando el radio de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, para extenderla a las acciones en materia de responsabilidad patrimonial de las entidades públicas y sus funcionarios, los casos de vías de hecho administrativa, de expropiación forzosa, así como del control de los actos de las personas públicas no estatales, de manera específica, de las Corporaciones Profesionales cuando actúen investidas de prerrogativas de poder público¹⁰⁶.

91. Es importante resaltar que esta reciente reforma legislativa, procura, además, la efectividad de las decisiones de la justicia contenciosa administrativa¹⁰⁷, haciendo efectivo el derecho fundamental a la tutela cautelar, estableciendo un adecuado sistema de medidas cautelares¹⁰⁸ a cargo del Presidente del Tribunal,

mo, el Código Tributario contenido en la Ley 11-92, creó el Tribunal Contencioso Tributario, que forma parte del Poder Judicial, encargado de conocer las controversias entre los contribuyentes y los órganos de la administración tributaria. Asimismo, mediante una Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del año 1999, se otorgó competencia a los juzgados de primera instancia, para conocer de los recursos de amparo frente a actos de la administración que vulneren derechos fundamentales de las personas, constituyendo este recurso un mecanismo a través del cual se obtenían las medidas cautelares frente a la administración.

103 Estos órganos jurisdiccionales son el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, y los Juzgado de Primera Instancia, que conocen del contencioso administrativo municipal.

104 **Artículo 1.- Traspaso de Competencias.** Se dispone que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominará Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

105 **Artículo 4.- Agotamiento facultativo vía Administrativa.** El agotamiento de la vía administrativa será facultativo para la interposición de los recursos, contencioso administrativo y contencioso tributario, contra los actos administrativos dictados por los órganos y entidades de la administración pública, excepto en materia de servicio civil y carrera administrativa.

106 Párrafo del Artículo 1 de la Ley 13-07.

107 Hay que reconocer que la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo otorgó medidas cautelares en el curso de la instrucción de procedimientos contencioso administrativo, a pesar de que no existía un texto que de forma expresa las previera. En una sentencia del 10 de septiembre del año 2002, señaló que "es de principio que para que la suspensión provisional de la ejecución de un acto administrativo tenga lugar es necesario la reunión de los siguientes elementos: 1) que el acto impugnado sea ejecutorio por su propia naturaleza; 2) que su ejecución sea susceptible de causar al solicitante de la suspensión perjuicios graves; 3) que los motivos en que se apoya la solicitud de suspensión tengan carácter de seriedad".

108 **Artículo 7.- Medidas Cautelares.** El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días.

Párrafo I. Requisitos para la adopción de Medidas Cautelares. El Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, o el de una de sus Salas, adoptará la medida cautelar idónea siempre que: (a) Pudieran producirse situaciones que impidieren o dificultaren la efectividad de la tutela que pudiera otorgarse en la sentencia; (b) De las alegaciones y documentos aportados por el solicitante, sin prejuzgar el fondo del asunto, parezca fundada la pretensión; y (c) No perturbare gravemente el interés público o de terceros que sean parte en el proceso. Si de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios podrá exigirse la constitución de una garantía o acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar

las que pueden ser solicitadas aún antes de la interposición del recurso contencioso administrativo¹⁰⁹; las solicitudes de adopción de medidas cautelares que sean interpuestas frente a los actos administrativos de naturaleza sancionadora producen un efecto suspensivo sobre el acto sancionador; y, en adición, la demanda en suspensión de ejecución de sentencia interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia, contra las decisiones adoptadas por el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo o el Presidente o de una de sus salas en materia de medidas cautelares, no tienen efecto suspensivo¹¹⁰.

92. Un aporte importante realizado por la jurisprudencia, mucho antes de ser dictada la Ley 13-07, lo constituyó la declaratoria de inconstitucionalidad del *solve et repete*, como requisito de admisibilidad del recurso contencioso administrativo. El primero en pronunciarse al respecto, por vía de excepción, lo fue el Tribunal Contencioso Tributario¹¹¹. Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia, en funciones de control concentrado de constitucionalidad expulsó del ordenamiento jurídico los artículos del Código Tributario que contenían la exigencia del previo pago¹¹².

93. En adición al control jurisdiccional de la administración, a través del contencioso administrativo y de los recursos de amparo, a cargo del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, los actos normativos del Poder Ejecutivo y de las demás autoridades públicas, se encuentran sujetos al control concentrado de constitucionalidad a cargo de la Suprema Corte de Justicia, en virtud de la interpretación que la justicia constitucional¹¹³ ha realizado del Artículo 67, numeral 1, parte in fine de la Constitución de la República.

dichos perjuicios. En este caso la medida cautelar adoptada no se llevará a efecto hasta que se acredite el cumplimiento de la garantía.

109 **Párrafo IV, del Artículo 7. Medidas cautelares anticipadas.** Las medidas cautelares podrán ser solicitadas al Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, antes de iniciarse el proceso contencioso administrativo. En caso de que la medida cautelar sea concedida, el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario deberá presentarse en el plazo previsto en esta ley; de lo contrario, se ordenará su levantamiento y se condenará a la parte solicitante al pago de las costas. En caso de que el administrado haya interpuesto recurso en vía administrativa el plazo para interponer el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario, a los fines de este párrafo, se computa a partir del momento en que se haya agotado la vía administrativa.

110 En la práctica judicial dominicana esta previsión de la Ley 13-07, ha sido de capital importancia, ya que el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo juzga en instancia única, y un mecanismo al que con frecuencia acudía la autoridad para hacer inefectiva la tutela judicial conferida al beneficiario de la decisión, era recurrir de manera inmediata, en casación, la sentencia y demandar, al mismo tiempo, la suspensión de la ejecución, con cuya notificación automáticamente quedaba suspendida en virtud del artículo 12 de la Ley de Procedimiento de Casación dominicana.

111 Sentencia del 9 de enero de 1988.

112 Sentencia del 10 de mayo de 2006.

113 **“Considerando**, que si bien es cierto que el artículo 67, inciso 1, de la Constitución de la República menciona sólo a las leyes como el objeto de la acción en inconstitucionalidad por vía directa ante la Suprema Corte de Justicia, lo que ha servido de base para la posición hasta ahora mantenida, restringida a los actos propiamente legislativos del Congreso Nacional, no es menos valedero que cuando el artículo 46 de la misma Constitución proclama que son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución o acto contrarios a esta Constitución, está dando apertura indudablemente al sistema de control difuso de la constitucionalidad, o sea, el que opera mediante la excepción de inconstitucionalidad en el curso de una controversia judicial entre partes, como medio de defensa; que al consagrar la Asamblea Revisora de la Carta Magna en 1994, el sistema del control concentrado de la constitucionalidad, al abrir la posibilidad de que el Poder Ejecutivo, los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o una parte interesada, pudieran apoderar directamente a la Suprema Corte de Justicia, para conocer de la constitucionalidad de las leyes, **es evidente que no está aludiendo a la ley en sentido estricto, esto es, a las disposiciones de carácter general y abstracto aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo, sino a la norma social obligatoria que emane de cualquier órgano de poder reconocido por la Constitución y las leyes** pues, aparte de que el artículo 46 de la Constitución no hace excepción ni distinción al citar los actos de los poderes públicos que pueden ser objeto de una acción en nulidad o inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia, como guardiana de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar, a toda persona, a través de la acción directa, su derecho a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud del principio de la supremacía de la Constitución”. Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 6 de agosto de 1988.

VIII) Conclusiones.

94. Los principios generales han tenido una importancia fundamental en la construcción del derecho administrativo de origen francés. Como ha señalado el profesor Weil¹¹⁴, ésta disciplina tiene la particularidad de que la jurisdicción precedió al derecho, construyendo así los principios fundamentales de sus diferentes instituciones.

95. En la República Dominicana, a pesar de que el derecho administrativo no ha tenido un gran desarrollo, su estudio se remonta al primer cuarto del siglo pasado, y la discusión sobre el papel de los principios generales, en esta materia, se ubica en esa misma época. Las leyes que han regulado la justicia contenciosa administrativa, como la 1494, de 1947, y la 13-07, reconocen de forma expresa los principios generales como fuentes del derecho administrativo aplicable a los litigios llevados ante los órganos jurisdiccionales con competencia en el ámbito de lo contencioso administrativo.

96. A pesar de que en los últimos dos decenios la legislación administrativa dominicana ha experimentado una importante transformación, que introduce, en ámbitos particulares, numerosas instituciones y principios del derecho administrativo, aún quedan aspectos básicos de la disciplina que no han sido abordados por el legislador.

97. La ausencia de tradición del derecho administrativo dominicano, aunado a la inexistencia una burocracia pública profesional y estable, hace imprescindible que los grandes principios del derecho administrativo, en materias tales, como organización administrativa, actividad administrativa, actos administrativos y procedimiento administrativos, sean incorporados en la legislación administrativa con carácter general, como lo tienen la mayoría de los países de América Latina.

114 Weil, Prosper y Pouyaud, Dominique. *Le droit administratif*. Editorial Puf, pag. 9.