

# **SOBRE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA\***

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela*

Si algo caracteriza al derecho administrativo contemporáneo en la República Dominicana, después de la sanción de la Constitución de 2010, es su proceso de constitucionalización, con lo cual la misma dejó de ser el clásico texto con solo contenido orgánico/dogmático que se limitaba a regular la organización básica del Estado y al régimen de los derechos y garantías constitucionales; pasando a incorporar en su texto, en cambio, como consecuencia de la estructuración del Estado como Estado de derecho (art. 7), un conjunto de principios básicos y de regulaciones propios del derecho administrativo<sup>1</sup> que antes no tenía, referidos particularmente a la organización y funcionamiento de la Administración Pública, a la actividad administrativa que desarrollan los diversos órganos del Estado y a las relaciones jurídicas que se establecen con ocasión de la misma con los ciudadanos.

Entre esos principios está, por sobre todo, el principio de legalidad o de sometimiento al derecho por parte de todos los órganos del Estado y en particular, de los que conforman la Administración Pública o que realizan la función administrativa, conformándose dicho derecho no sólo por las normas de la Constitución, de las leyes y de los tratados internacionales, sino por todos los actos normativos o reglamentarios dictados por las autoridades competentes.

A tal efecto, a la Constitución se la concibió como la “norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado” (art. 6), carácter que se ha extendido a los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, a los cuales el texto fundamental le da “jerarquía constitucional,” siendo los mismos al igual que todas las disposiciones constitucionales, “de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado,” y por lo tanto, de aplicación directa a los ciudadanos.

Dicha supremacía implica que “todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas,” están sometidas a la Constitución y a los tratados, teniendo todos el deber de “acatar y cumplir la Constitución y las leyes, y de respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas” (art. 75.1).

La consecuencia directa del principio de la supremacía, es la consagración en la misma Constitución de otro principio que es el de la “garantía objetiva de la Constitución” que resulta de declarar como “nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

---

\* Texto de base preparado para la conferencia sobre el mismo tema en las *I Jornada Jurídica*, Postgrado, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo, 13 al 18 de junio de 2016.

<sup>1</sup> Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Los principios fundamentales del derecho público*, Editorial Investigaciones Jurídicas, San José Costa Rica, 2012; y Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Bases constitucionales del derecho administrativo y el proceso contencioso administrativo en República Dominicana*, Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Colección Estudios de Derecho Administrativo Vol. I, Editorial Jurídica Venezolana International, Santo Domingo-New York, 2014.

Y otra de las consecuencias directas del mismo principio de legalidad en materia administrativa es el principio de la competencia conforme a cual la actuación de todos los órganos del Estado cuando ejercen los poderes públicos, sólo puede realizarse conforme a las atribuciones “determinadas” en la Constitución y en las leyes (art 4), es decir, en ejecución de normas expresas atributivas de competencia. Ello se expresa específicamente, por ejemplo, respecto de los órganos del Poder Judicial, al disponer que los “tribunales no ejercerán más funciones que las que les atribuyan la Constitución y las leyes; (art. 149.II); y respecto de la Administración Pública, al precisar el texto fundamental que los órganos de la misma deben actuar “con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado” (art. 138).

De todo ello resulta el principio de que toda actuación de los órganos públicos tiene que tener una base constitucional y legal, y de que toda actuación de los mismos contraria a la Constitución, a la ley o a alguna de las otras fuente del derecho vicia la actuación de inconstitucionalidad o ilegalidad,<sup>2</sup> lo que la hace susceptible de ser impugnada ante los tribunales de las Jurisdicciones competentes que ejercen el control de constitucionalidad (art. 185) o de conformidad con el derecho de los actos estatales (art. 165.2).

Esta es la esencia del significado del principio de la “legalidad” que condiciona la actuación de los diversos actos de los órganos del Estado, cuyo ámbito varía según la jerarquía que guarden en relación con la Constitución en el proceso de formación del derecho por grados y según la posición que tengan en la organización general del Estado conforme al principio de la separación de poderes, lo que también contribuye a determinar la relación de la actuación de dichos órganos, con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

De estas premisas que resultan del principio de la legalidad, derivan otros principios del derecho administrativo que también han sido constitucionalizados, a los cuales quiero referirme sumariamente a continuación.

## **I. EL PRINCIPIO DE LA FORMACIÓN DEL DERECHO POR GRADOS**

Ante todo está el principio de la formación del derecho por grados, que permite distinguir, partiendo de las normas que integran la Constitución en sí misma, como derecho positivo superior, una serie de órganos del Estado cuyas actuaciones se realizan en ejecución directa de la propia Constitución, en el sentido de que se dictan ejerciendo poderes establecidos directamente de la misma. Uno de dichos órganos, por ejemplo, es el Congreso Nacional cuando sanciona la legislación; y en el mismo rango, están otros órganos del Estado cuando actúan en ejercicio de atribuciones basándose solo en la Constitución.

Otros órganos del Estado en cambio, que son la mayoría, realizan sus actividades no en ejecución directa e inmediata de la Constitución, sino de la legislación, y por supuesto en ejecución indirecta y mediata de la Constitución.

Ello implica que desde el punto de vista normativo, hay siempre diversos niveles de ejecución de la Constitución que terminan conformando el ordenamiento jurídico en forma jerárquica, prevaleciendo siempre los superiores sobre los inferiores, formándose así sucesivamente el derecho por grados de ejecución.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, como lo indica la Constitución específicamente al proteger la función pública, declarando que “La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley” (art. 145).

<sup>3</sup> Véase Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*, Buenos Aires 1981, p. 135.

Por ello se puede establecer respecto de cualquier acto estatal, una distinción basada en el hecho de si el mismo se dicta en ejecución directa e inmediata de la Constitución, o en ejecución de poderes y competencias establecidos en normas de derecho inferiores a la Constitución, es decir, de la legislación, y que entonces solo ejecutarían la Constitución de manera indirecta y mediata.

La distinción es importante, porque en definitiva, de la misma va a depender no sólo la determinación del ámbito del derecho que rige los diversos actos estatales, sino el órgano jurisdiccional al cual le corresponde el control del sometimiento de los mismos al derecho, sea la Jurisdicción Constitucional es decir, al Tribunal Constitucional (Arts. 184, 185) o la Jurisdicción Contencioso Administrativa (art. 165, 214), o la Jurisdicción ordinaria.

Conforme a esa distinción puede entonces decirse que de acuerdo con la Constitución los actos dictados en ejecución directa de la Constitución sujetos al control de la Jurisdicción Constitucional (art. 185.1), son en *primer lugar*, las “leyes” sancionadas por el Congreso Nacional (art. 93.1). En *segundo lugar*, los actos parlamentarios sin “forma de ley” que se dictan en ejecución directa de la Constitución, como son, por ejemplo, los *interna corporis*, dictados en ejercicio de sus atribuciones privativas tanto por el Senado (art. 80) como por la Cámara de Diputados (art. 83), y muchos actos dictados en ejercicio de sus atribuciones constitucionales vinculados con la función de legislar (por ejemplo, art. 93.1, literales: e, f, ñ, p, k) o en “materia de fiscalización y control” (art. 93.2). En *tercer lugar*, como actos de ejecución directa de la Constitución también están los emanados del Presidente de la República dictados en ejercicio directo de atribuciones constitucionales,<sup>4</sup> como son los “actos de gobierno,” que en relación con la misma tienen el mismo rango de las leyes, como son por ejemplo, los actos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de algunas de sus atribuciones como Jefe de Estado (por ejemplo, art. 128.1, literales c, g, h, l). Y en *cuarto lugar*, están los actos dictados por los “órganos constitucionales” previstos en la Constitución (art. 275), cuando también actúan en cumplimiento de atribuciones asignadas directamente en la Constitución como sucede, por ejemplo, con los actos del Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 179) de designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior Electoral, siguiendo incluso “criterios para la escogencia” directamente previstas en la Constitución (art. 180); o cuando decide separar a un juez de la Suprema Corte de Justicia, luego de una evaluación de desempeño, (art. 181). Siendo todos estos actos dictados en ejecución directa de la Constitución, están todos sometidos a control por parte de la Jurisdicción Constitucional.

Aparte de estos actos estatales, todos los otros decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas que pueden dictar los órganos del Estado, que son la mayoría, son siempre dictados en ejecución directa de la legislación (no de la Constitución), es decir son de carácter sub legal, y por ello, sólo ejecutan en forma indirecta de la Constitución, como son todas las demás decisiones, o como las identifica la Constitución, los “actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas” (art. 165.2) que por tanto son siempre de carácter sub-legal, y en general emanan de órganos dispuestos conforme al principio de la jerarquía

---

<sup>4</sup> Véase Allan R. Brewer Carías, “Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno, del acto político, del acto de Estado y de las cuestiones políticas como motivo de inmunidad jurisdiccional de los Estados en sus Tribunales nacionales,” en *Revista de Derecho Público*, N° 26, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1986, pp. 65-68.

administrativa propia de la Administración Pública (art. 138, 170); todos los cuales están sometidos al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (art. 214).

En esta última categoría se incluyen, por supuesto, todos los actos administrativos dictados por todos los órganos del Estado, incluso por los que puedan tener rango de órganos constitucionales, como por ejemplo serían los actos del propio Congreso en materia de administración de su personal (función pública).

De lo anterior resulta por tanto que en un Estado de derecho, como en la República Dominicana, el grado de sumisión de la Administración Pública al principio de la legalidad siempre es de ámbito mayor que el que pueda condicionar la sumisión a las normas de derecho por parte de los órganos constitucionales del Estado. El Congreso y el Jefe de Estado y de Gobierno, por ejemplo, cuando dictan las leyes o los actos de gobierno, están sometidos solo a la Constitución; mientras que los órganos y las autoridades administrativas en la emisión de actos administrativos están sujetos a un ámbito de legalidad de mayor cobertura puesto que además de estar siempre sujetos a la Constitución, están sometidos a la “legislación,” y a las otras normas como los reglamentos de inferior jerarquía en relación con las mismas. Por ello fue que el principio de legalidad se desarrolló inicialmente en el Estado de derecho para asegurar ante todo el sometimiento de la Administración Pública, y en particular de la actividad administrativa de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley.

## **II. EL PRINCIPIO DE LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL O TERRITORIAL DE LOS PODERES PÚBLICOS Y LAS PERSONAS JURÍDICAS ESTATALES TERRITORIALES.**

Otros principios del derecho administrativo que han sido constitucionalizados y que contribuyen a conformar el ámbito de la legalidad aplicable a la actuación de los entes públicos, son los que derivan del sistema de organización del Estado que adopta la Constitución, de acuerdo con el principio de la separación de poderes. Este, en efecto, es otro de los principios condicionan el derecho administrativo, pues permite identificar en su implementación constitucional no sólo el sistema de personas jurídicas estatales (sujetos de derecho) que actúan por el Estado en sus relaciones con los particulares, sino en definitiva, el régimen de organización y funcionamiento de la Administración Pública o de las Administración Pública que deriven de dicha forma de la organización del Estado, en particular derivadas del grado de descentralización política que se establece en la Constitución.

En el caso de la República Dominicana bien sabemos que el Estado se organiza en la Constitución como una “República Unitaria” (art. 7) o “Estado Unitario” (art. 193), montado sobre una “organización territorial” establecida “conforme a los principios de unidad, identidad, racionalidad política, administrativa, social y económica.” A tal efecto, la Constitución regula una “división político administrativa” del territorio nacional, estableciendo que “para el gobierno y la administración del Estado,” el mismo “se divide políticamente en un Distrito Nacional y en las regiones, provincias y municipios que las leyes determinen” (art. 12) de lo que sin duda deriva un principio de descentralización política hacia la denominada Administración Local.

En este marco, puede decirse entonces que en materia de organización territorial, la Constitución ha establecido, en primer lugar, respecto de la Administración del Estado nacional, unas unidades territoriales denominadas regiones y provincias (art. 12), que aparecen como instancias dependientes del Poder Ejecutivo nacional, que por supuesto no son parte de proceso de descentralización política alguno, pues no tienen autoridades electas,

sino más bien sirven de base para la actuación desconcentrada del Estado nacional en el territorio (arts. 196-198).

En segundo lugar, sin embargo, en relación con la denominada Administración Local (art. 199), en mi criterio puede decirse que la Constitución sí adoptó un principio de la descentralización política o de distribución vertical del poder público hacia la misma, conformándola básicamente por los municipios, los distritos municipales y el Distrito Nacional, que es la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, capital de la República y el asiento del gobierno nacional (art. 13).

En relación a esta Administración Local, la Constitución declara a los entes que la componen “constituyen la base del sistema político administrativo local,” concebidos como “personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones,” que “gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes” (art. 199).

Se trata, por tanto, sin duda, de entes descentralizados políticamente, lo que deriva del hecho de que tienen su propio gobierno local electo democráticamente (art. 201), y por tanto autónomo, que está a cargo de un ayuntamiento (Concejo de Regidores y la Alcaldía) en el Distrito Nacional y los municipios,<sup>5</sup> y de una Junta de Distrito en los distritos municipales. Por ello, además, la Constitución garantiza la autonomía de las administraciones locales, en particular, la autonomía presupuestaria, asignándoles la potestad normativa y administrativa.<sup>6</sup>

En este marco de descentralización, tanto el Estado nacional (art. 3) como los entes descentralizados política y territorialmente en el marco del Estado Unitario (el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales a nivel local (art. 199) son por supuesto, personas jurídicas territoriales de derecho público, diferenciadas de la que resulta de la expresión “Estado”<sup>7</sup>, que se utiliza en la Constitución y que tiene dos significados: en unos casos la expresión se utiliza para referirse a la totalidad de esos sujetos de derecho que con-

---

<sup>5</sup> La Constitución establece, además, los principios generales de la organización del poder público local o municipal particularmente en el Distrito Nacional y los Municipios, distinguiéndose conforme al principio de separación orgánica de poderes, la existencia de dos poderes públicos: el Poder Legislativo local y el Poder Ejecutivo local. Así, al disponer que el gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios debe estar a cargo del Ayuntamiento, el artículo 201 precisa que éste debe estar constituido por “dos órganos complementarios entre sí,” que son el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El Concejo de Regidores es un órgano “exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores,” y la Alcaldía “es el órgano ejecutivo” encabezado por un alcalde, cuyo suplente se denomina vice alcalde.

<sup>6</sup> Es precisamente porque se trata de instancias políticas descentralizadas que forman el “sistema político administrativo local,” que la Constitución, por ejemplo, les atribuye directamente competencias tributarias (art. 200), previendo además, la posibilidad de transferencia de competencias del Estado hacia los municipios. En tal sentido, el artículo 204 dispone que el Estado debe propiciar “la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley” debiendo implementarse dichas transferencias mediante políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos

<sup>7</sup> Véase por ejemplo, Allan R. Brewer Carías, “Sobre los conceptos de Estado, República y Nación en la Constitución de 1999,” en *Libro Homenaje a Alfredo Arismendi*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2012.

forman la organización política estatal, como Estado Unitario;<sup>8</sup> y en otros casos, en algunas normas se utiliza para referirse específicamente sólo a la persona jurídica de derecho público del nivel “nacional”<sup>9</sup> diferenciada de las otras. Dichas personas estatales, en todo caso, son los sujetos de derecho que van a expresar la voluntad del Estado frente a los particulares.

Este sistema de organización del Estado, por otra parte, condiciona de manera esencial el desarrollo del derecho administrativo, pues permite identificar los órganos de esas personas jurídicas de derecho público que conforman la Administración Pública, o mejor, la Administración Pública nacional y la Administración Pública local, o los que desarrollan actividades administrativas; pues esos sujetos de derecho y sus órganos son los que constituyen objeto de regulación de nuestra disciplina, ya que es a través de los mismos que se establecen las relaciones jurídico-administrativas con los otros sujetos de derecho y los administrados.

### **III. EL PRINCIPIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL ADMINISTRATIVA Y LAS PERSONAS JURÍDICAS ESTATALES NO TERRITORIALES**

Pero esos sujetos de derecho que en la organización del Estado conforman la Administración Pública no solo están condicionados por el principio de la descentralización política

---

<sup>8</sup> En este sentido de la utilización de la expresión Estado para referirse a la República Dominicana en su globalidad como persona en el ámbito de la comunidad internacional, se destacan los artículos 1, 3, 26 y 74.3. Por otra parte, para referirse a la totalidad de personas y órganos estatales en el ámbito interno, la Constitución también utiliza la misma expresión “Estado,” como sucede en relación con las normas sobre las obligaciones y deberes que se asignan a todos los órganos estatales para asegurar y garantizar los derechos constitucionales, como sucede en los artículos 38, 39, 42, 45, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67 y 75 todos relativos a derechos fundamentales. Igualmente, la expresión Estado se utiliza en las normas que regula el universo de los órganos y personas estatales de cualquier nivel, por ejemplo en las normas relativas a la concepción del Estado como democrático y social de derecho (art. 7), a la división territorial del Estado (art. 12); al jefe del Estado (art. 122); a la Administración del Estado (art. 165, 166), a la función pública (arts. 142, 144, 146), y a los servicios públicos (art. 147); al régimen de la economía (art. 218, 219, 222), de la contabilidad pública (art. 245, 248) y del gasto público (art. 75.6); a la seguridad del Estado (art. 128, 261, 264); y a la competencia del Congreso (art. 93.1.q), o del Tribunal Constitucional (art. 184). La típica norma en la que se utiliza la expresión Estado en el ámbito interno, para englobar la totalidad de las personas estatales y los órganos de los poderes públicos es, por ejemplo, la del artículo 8, destinada a definir la “función esencial del Estado” que es “la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.” Esta función, por supuesto, no sólo corresponde a los órganos constitucionales y los poderes públicos nacionales sino también a los que conforman la Administración Pública local.

<sup>9</sup> En este sentido, más restrictivo, diversas normas constitucionales utilizan la expresión “Estado” pero para identificar solo a la persona jurídica territorial de ámbito “nacional,” diferenciándola de las otras personas jurídicas de derecho público territoriales, por ejemplo, del ámbito local. Es el caso de los artículos relativos, por ejemplo, a los Ministros del Estado (art. 134), al Ministerio Público (art. 169) y a la defensa Pública (art. 177); a los bienes públicos o del Estado (art. 15, 49.5, 64.4; 128); a las finanzas públicas y el régimen monetario (art. 196, 228, 230, 233, 237, 238); a los organismos descentralizados y autónomos del nivel nacional (art. 93.2.c; 95; 128.b; 141; 159.3); a los cuerpos de seguridad del Estado (128). En especial, en el artículo 200, se usa la palabra Estado en relación con los contratos públicos, y en los artículos 194, 204 y 207 la expresión Estado se utiliza para referirse a la persona estatal nacional en relación con las personas territoriales locales.

adoptado en la Constitución, sino también por otro principio del derecho administrativo que es el de la descentralización funcional que también se ha constitucionalizado y que permite identificar otro conjunto de sujetos de derecho que conforman al Estado en el ámbito interno, y que son las personas jurídicas estatales de derecho público no territoriales.<sup>10</sup>

En efecto, en la Constitución (art. 141), además de las regulaciones referidas al Estado, también se regulan los denominados “organismos autónomos y descentralizados,” previniéndose que los mismos deben ser creados mediante ley, deben estar dotados de “autonomía administrativa, financiera y técnica;” debiendo estar siempre “adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia del ministro titular del sector.” Entre esos entes, la Constitución regula directamente algunos como personas de derecho público no territoriales, como es el caso del Banco Central de la República (art. 222), y además, de la Junta Central Electoral (art. 212) y de la Cámara de Cuentas (art. 248).

Además de estas personas de derecho público no territoriales que conforman la Administración Pública descentralizada funcionalmente, la Constitución también estableció el principio para la creación de otras personas jurídicas estatales no territoriales, pero no de derecho público sino de derecho privado, como las empresas del Estado, las cuales, por tanto, están reguladas básicamente por el derecho privado, y particularmente por el establecido en la legislación civil o comercial. Ello, en mi criterio, tiene su fundamento en la declaración general contenida en el artículo 219 de la Constitución al disponer que el Estado, “por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.”<sup>11</sup>

#### **IV. EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN ORGÁNICA (HORIZONTAL) DE LOS PODERES PÚBLICOS Y EL CARÁCTER INTERORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Pero aparte de la incidencia en el derecho administrativo del principio de la separación vertical del Poder Público, del principio de la descentralización vertical del poder que se establezca, y del principio de la descentralización funcional que se adopte, también tiene importancia, por supuesto, el principio básico de la separación orgánica o división horizontal de los poderes públicos, que origina órganos constitucionales independientes y autónomos entre sí, y que ejercen no sólo las clásicas ramas del poder público, es decir, la legisla-

---

<sup>10</sup> Véase sobre las clasificaciones de las personas jurídicas en el derecho administrativo, en Allan R. Brewer Carías, “La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido actual de la clasificación de los sujetos de derecho,” en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, N° 12, Buenos Aires, 1977, pp. 15 a 29; en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, N° 57, Caracas, 1976, pp. 115 a 135; y en *Fundamentos de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 223 a 248. Igualmente Allan R. Brewer Carías, “Sobre las personas jurídicas en la Constitución de 1999” en *Derecho Público Contemporáneo. Libro Homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez*, Estudios del Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, enero-abril 2003, Volumen 1, pp. 48-54.

<sup>11</sup> Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Las empresas públicas en el derecho comparado (Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado)*, Colección Monografías de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Vol. XXXVI, Caracas 1967.

tiva, la ejecutiva y la judicial,<sup>12</sup> sino otras potestades públicas constitucionales,<sup>13</sup> todo lo cual también condiciona la estructuración de la Administración Pública.

---

<sup>12</sup> La Constitución dominicana de 2010, a tal efecto, estableció el principio de que el gobierno de la Nación “se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial” considerándolos como “tres poderes independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones,” lo que da origen a tres grupos de órganos constitucionales diferenciados, y otros órganos constitucionales; y en el nivel de la Administración local, como se dijo, a dos órganos diferenciados. Ahora bien, en cuanto al ámbito del Estado nacional, en relación con el Poder Legislativo, el mismo se dispone que está a cargo del Congreso Nacional, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados, (art. 76) con la función esencial de legislar (art. 93.1) y de control político y de fiscalización (art. 93.2). En cuanto al Poder Judicial, la Constitución lo pone a cargo de la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por la Constitución y por las leyes, (art. 152), con la función esencial de “administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado;” y además, del Consejo del Poder Judicial, que es el “órgano permanente de administración y disciplina” del mismo (art. 156). Y en cuanto al Poder Ejecutivo, que es el que tiene particular importancia para el derecho administrativo, la Constitución lo regula a cargo de los siguientes órganos: del Presidente de la República, como Jefe de Estado y de Gobierno (art. 122); del Vicepresidente de la República (art. 125); los Ministros de Estado encargados del despacho de los asuntos de gobierno (art. 134); del órgano de coordinación de los asuntos generales de gobierno y tiene como finalidad organizar y agilizar el despacho de los aspectos de la Administración Pública, que es el Consejo de Ministros (art. 137); y de la Contraloría General de la República, para el control interno de la Administración Pública a cargo de “la fiscalización interna y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos y autoriza las órdenes de pago, previa comprobación del cumplimiento de los trámites legales y administrativos, de las instituciones bajo su ámbito, de conformidad con la ley” (art. 247).

<sup>13</sup> Además de los órganos de los clásicos Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, la Constitución también reguló otros órganos constitucionales que forman parte de los “poderes del Estado” (art. 19) o de los “poderes públicos” (arts. 3; 9; 15; 19; 22.4; 26.1; 38; 55.6; 62; 67.5; 68; 73; 73.4; 110; 112; 184; 185.3), que no dependen de los primeros tres grupos de órganos del Estado, y que tienen autonomía e independencia respecto de los mismos. En este campo se identifican, en primer lugar, los órganos integrados al sistema de justicia que no tienen dependencia respecto de la Suprema Corte de Justicia, que son: primero, el Ministerio Público (art. 169), el cual si bien su titular (Procurador General de la República) lo designa el Presidente de la República (art. 171), tampoco depende del Poder Ejecutivo sino que “goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria” y ejerce sus funciones “conforme a los principios de legalidad, objetividad, unidad de actuaciones, jerarquía, indivisibilidad y responsabilidad” (art. 170); y segundo, el servicio de Defensa Pública concebido también como “un órgano del sistema de justicia dotado de autonomía administrativa y funcional, que tiene por finalidad garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a la defensa en las distintas áreas de su competencia” (art. 176). En segundo lugar, están otros órganos constitucionales, configurados igualmente con total independencia y autonomía respecto de los tres clásicos poderes del Estado, que son: Primero, el Consejo Nacional de la Magistratura, integrado por los altos titulares de los órganos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y del Ministerio Público (art. 178) con la competencia exclusiva para designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Superior Electoral y de evaluar el desempeño de los jueces de la Suprema Corte de Justicia (art. 179). Segundo, el Tribunal Constitucional, establecido como órgano constitucional para “garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales,” con poderes para dictar sentencias definitivas e irrevocables que “constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.” En el ejercicio de sus funciones también goza “de autonomía administrativa y presupuestaria” (art. 184). Tercero, el Defensor del Pueblo, el cual es un órgano constitucional que conforme al artículo 190 de la Constitución, a pesar de que su titular sea designado por el Senado de una terna que le presente la Cámara de Diputados (art. 193), no depende del Poder legislativo, sino que es “una autoridad independiente en sus funciones y con autonomía administrativa y presupuestaria, para “contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos” establecidos en la Constitución y las leyes, en caso de que sean violados por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores



Ese marco constitucional implica que los órganos que en definitiva conforman la Administración Pública, sin bien están básicamente integrados en el Poder Ejecutivo, exigiendo la Constitución respecto de la misma que la ley establezca el estatuto de los funcionarios públicos,<sup>14</sup> la misma como complejo orgánico no se agota en el mismo, sino que por su carácter inter-orgánico también, se integra en el universo de todos los otros órganos constitucionales que conforman los poderes públicos.<sup>15</sup>

Es decir, desde el punto de vista orgánico, la Administración Pública no se agota en la que conforma el Poder Ejecutivo o la Administración local, pues los otros órganos constitucionales que ejercen los diversos poderes públicos del Estado también tienen su propia “organización administrativa,” para el cumplimiento de actividades netamente administrativas.<sup>16</sup>

---

de servicios públicos o particulares que afecten intereses colectivos y difusos” (art. 191). Cuarto, la Junta Central Electoral que tienen a su cargo organizar, dirigir y supervisar las elecciones y garantizar “la libertad, transparencia, equidad y objetividad” de las mismas (art. 211), a cuyo efecto la Constitución la concibe como un órgano constitucional no sólo autónomo, sino en este caso, “con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera,” al cual además, la Constitución lo ha dotado de “facultad reglamentaria” (art. 212). Quinto, el Tribunal Superior Electoral, creado como órgano constitucional para “juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos.” (art. 214). Al mismo se le atribuyó potestad reglamentaria, que debe ejercer de conformidad con la ley, “respecto de los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero” (art. 214). Sus titulares son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura (art. 215). Y sexto, la Cámara de Cuentas creado como órgano constitucional superior externo, de carácter técnico, de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. La Constitución lo creó con personalidad jurídica y carácter técnico. A pesar de que sus miembros los designa el Senado de ternas que le presenta la Cámara de Diputados, y que deba presentar informe ante el Congreso (art. 115), no depende del Poder Legislativo, sino que y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria” (art. 249).

<sup>14</sup> Incluyendo el régimen de acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas (arts. 138.1 7 142, 143, 144).

<sup>15</sup> Véase por ejemplo, Allan R. Brewer Carías, “La Administración Pública” en *El Derecho Administrativo Venezolano en los umbrales del siglo XXI*. Libro Homenaje al Manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez, Colección de Estudios Jurídicos de la Universidad Monteávila, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Monteávila, Caracas 2006, pp. 47-73.

<sup>16</sup> Por tanto, hay una Administración del Senado y de la Cámara de Diputados que por ejemplo se ocupa de la función pública en las mismas (art. 90.2) y de aplicación de sanciones conforme a su servicio interior el cual puede reglamentar (art. 90.3); hay una Administración para el Poder Judicial integrada en el Consejo del Poder Judicial que es el órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial (art. 156); hay una Administración del Ministerio Público para la actualización de su autonomía administrativa, estando sus funciones sujetas a los “principios de legalidad, objetividad, unidad de actuaciones, jerarquía, indivisibilidad y responsabilidad” (art. 170); hay una Administración de la Defensoría Pública para la actualización de su autonomía administrativa (art. 176); hay una Administración del Tribunal Constitucional para la actualización de su autonomía administrativa (art. 184); hay una Administración del Defensor del Pueblo, también para la actualización de su autonomía administrativa (art. 190); hay una Administración Electoral, organizada en torno a la Junta Central Electoral, igualmente para la actualización de su autonomía administrativa (art. 212); hay una Administración del Tribunal Superior Electoral, el cual además tiene potestad para reglamentar su organización y funcionamiento administrativo (art. 214); y hay una Administración de la Cámara de Cuentas, también para la actualización de su autonomía administrativa (art. 284).

Por tanto, la organización administrativa del Estado no se agota, en nivel nacional, en el ámbito de la "Administración Pública" del Poder Ejecutivo, o de la Administración Local, pues existen órganos administrativos que derivan de la conformación en la Constitución de los poderes públicos y de órganos constitucionales que gozan de autonomía administrativa y disciplinaria, y que no encuadran en la clásica trilogía de poderes: legislativos, ejecutivos y judiciales, ni dentro de los órganos que ejercen el Poder Legislativo, ni dentro de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, ni dentro de los órganos que ejercen el Poder Judicial, y que sin embargo, forman parte de la organización administrativa de la Administración del Estado.

Lo anterior se confirma por ejemplo en la propia Constitución, cuando en su articulado (arts. 40.17, 94, 137, 141, 143, 165.2, 165.3, 166, 199) emplea la expresión Administración Pública o Administración del Estado, en sentido orgánico, como referida a un conjunto de órganos de las personas jurídicas que conforman el Estado.

Pero bien sabemos, además, que la Administración Pública como noción básica del derecho administrativo, también tiene una connotación material referida a la actividad administrativa del Estado, que también se ha constitucionalizado cuando la Constitución (arts. 93.2.c, 138 y 139) hace referencia a la actividad o a los actos de los órganos del Estado (arts. 6, 69.10, 91, 93.2.c, 115, 138, 139, 145, 165.2.), destacándose en forma más precisa el uso de expresiones como "actos del Poder Ejecutivo" (art. 115) y de "acto administrativo" (arts. 72 y 138.2).

De todas las normas constitucionales sobre el tema, por tanto, resulta la constitucionalización del concepto de Administración Pública como complejo orgánico integrada por unos órganos que conforman la Administración Pública del Estado y la Administración Pública Local, generalmente ubicada dentro de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo; y además, la constitucionalización de la Administración Pública como una actividad de los órganos del Estado, e incluso de los que no integran orgánicamente a la Administración Pública, que se califica como actividad administrativa, de carácter sub-legal y sujeta al control de la jurisdicción contencioso administrativa (art. 165.2).

Esto último deriva en particular de dos normas constitucionales: primero, del artículo 139, relativo al "control de legalidad de la Administración Pública" que asigna a los tribunales competencia para controlar "la legalidad de la actuación de la Administración Pública;" y segundo, del artículo 165.2 que asigna específicamente a los tribunales contencioso administrativos competencia para 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".

De la organización de los órganos de los poderes públicos en la Constitución de la República Dominicana resulta, por tanto que la actividad administrativa o la emisión de actos administrativos por los mismos, si bien es el emanación regular de los órganos que conforman a la Administración Pública como complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo del Estado o de la Administración Pública local, los mismos no sólo emanan de dichos órganos, sino que pueden emanar de otros órganos constitucionales del Estado, cuando actúan por ejemplo en función administrativa. Ello es lo que confirma en mi criterio, que el acto administrativo, tiene en la Constitución dominicana, una connotación inter orgánica, en el sentido de que no es monopolio de unos órganos determinados sino que pueden emanar de todos los órganos constitucionales, además de los que conforman la Administración Pública del Poder Ejecutivo o de la administración local.

## V. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO, EN PARTICULAR DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

La conclusión entonces es que el acto administrativo no solo no es emanación de determinados órganos del Estado sino que tampoco es el resultado del ejercicio de alguna específica función del mismo como sería la función administrativa. Al contrario, los actos administrativos pueden emanar del conjunto de órganos del Estado que se establecen como resultado de la aplicación del principio de distribución vertical del Poder o de descentralización política que prevé la Constitución; del principio de descentralización funcional previsto en la misma; del principio de la separación orgánica de poderes que se regula; y además, pueden resultar del ejercicio de todas funciones estatales, las cuales no son ni exclusivas y excluyentes de determinados órganos del Estado.<sup>17</sup>

Ello nos lleva a adentrarnos en otra noción clave en el derecho público y administrativo como es la de “función” estatal, entendiendo por ella, como la acción que desarrollan los órganos estatales como tarea que les es inherente, que sólo pueden cumplirse en ejercicio del Poder Público. Estas funciones, como manifestación de la actividad estatal que no pueden ser ejercidas por los particulares sino solo por el Estado, son, como bien sabemos, la función normativa, la función política, la función administrativa, la función jurisdiccional y la función de control, a las cuales pueden reconducirse todas las actividades del Estado.

En cuanto a la función normativa es la que se manifiesta en la creación, modificación o extinción de normas jurídicas de validez general, que si bien se atribuye como función propia a los órganos que ejercen el Poder Legislativo, manifestándose mediante la sanción de leyes,<sup>18</sup> o de actos parlamentarios sin forma de ley, como son los reglamentos internos de las cámaras (art. 88),<sup>19</sup> ello no significa que la misma sea exclusiva del mismo, ya que puede realizarse también por otros órganos del Estado a los cuales se asigna la potestad de dictar actos normativos, como por ejemplo los reglamentos (arts. 6; 185.1). Es el caso en especial de la función normativa que ejerce el Presidente de la República cuando dicta los reglamentos que son actos administrativos de efectos generales (arts. 128,1.b; 258); y de la que ejercen los otros órganos del Estado al desarrollar la potestad reglamentaria, como sucede con la Cámara de Cuentas,<sup>20</sup> la Junta Central Electoral,<sup>21</sup> el Tribunal Superior Electro-

---

<sup>17</sup> Véase Jaime Vidal Perdomo, Eduardo Ortiz Ortiz, Agustín Gordillo, Allan R. Brewer Carías, La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro amigos, cuatro visiones sobre el derecho administrativo en América latina, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014..

<sup>18</sup> Como es el caso, en el nivel nacional, del Congreso Nacional, al sancionar las leyes (art. 93.1.q: “legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución”), y en el nivel local, a los Consejos de Regidores, que son “órganos exclusivamente normativos” (arts. 201, 203), con “potestad normativa” y “funciones normativas” (art. 199) y art. 203: “normativa municipal”) (Esta función normativa cumplida por el Poder Legislativo es la única que podría denominarse “función legislativa”).

<sup>19</sup> En ellos se debe regular, entre otros aspectos, asuntos de la inmunidad parlamentaria (art. 87); los reglamentos para el servicio interior y el despacho de los asuntos que le son peculiares a cada cámara, con la posibilidad incluso en ellos de que para el ejercicio de sus facultades disciplinarias, se establezcan las sanciones que procedan (art. 90.3); y el reglamento de organización y funcionamiento de la reunión conjunta de ambas cámaras (art. 199).

<sup>20</sup> Está autorizada para “emitir normas con carácter obligatorio para la coordinación interinstitucional de los órganos y organismos responsables del control y auditoría de los recursos públicos” (art. 250.4).

ral,<sup>22</sup> el Tribunal Constitucional en su orden interno, la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial.<sup>23</sup>

En segundo lugar, la otra función exclusiva del Estado es la de gobierno o función política, es decir, la conducción política de la sociedad que se atribuye como función propia al Presidente de la República como Jefe del Estado, y como Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno (art. 128. 1, y 3), en ejercicio de la cual adopta decisiones también en ejercicio de atribuciones que le son conferidas directamente por la Constitución, en general sin condicionamiento legal,<sup>24</sup> en el sentido de que el Legislador, salvo por lo que se refiere a los estados de excepción dada la autorización constitucional (Art. 338), no puede limitar las facultades políticas del jefe del Estado<sup>25</sup>. Pero en este caso también si bien la función política es una “función propia” del Presidente de la República, ella tampoco se realiza con carácter excluyente, ya que por ejemplo el Congreso Nacional en ejercicio del Poder Legislativo también realiza la función política, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley<sup>26</sup>, sea mediante leyes<sup>27</sup>.

En tercer lugar, además de la función normativa y de la función política, como función exclusiva de los órganos estatales estos también realizan la función jurisdiccional, es decir, conocen, deciden o resuelven controversias entre dos o más pretensiones, es decir, controversias en las cuales una parte esgrime pretensiones frente a otra. El ejercicio de la función jurisdiccional se ha atribuido como función propia a la Suprema Corte de Justicia, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Superior Electoral y a los tribunales de la República (en cuyo caso puede hablarse de “función judicial,”), pero ello tampoco implica una atribución exclusiva y excluyente, sino que, al contrario, los otros órganos estatales pueden ejercer la función jurisdiccional. Es el caso, por ejemplo, cuando los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo que forman la Administración Pública, realizan funciones jurisdiccionales como resultado de procedimientos administrativos, con el respeto del debido proceso, al decidir controversias entre partes, dentro de los límites de su competencia.<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> Tiene “facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia” (art. 212) y en especial, tiene “facultad para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación (art. 212.IV).

<sup>22</sup> Tiene potestad constitucional para reglamentar “de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero” (214).

<sup>23</sup> Dicha función normativa, por tanto, si bien es una “función propia” del Congreso Nacional no es una función privativa y exclusiva del mismo, siendo lo único privativo y exclusivo el ejercicio de la función normativa en una forma determinada, como cuerpo legislador y mediante la emisión de los actos estatales que se denominan leyes (respecto de la cual se podría denominar como “función legislativa” que es la función normativa cuando es ejercida por el Poder Legislativo), dictadas en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Los otros actos normativos dictados por los otros Poderes del Estado, como los reglamentos, en cambio son actos de ejecución directa e inmediata de la legislación y de rango sublegal.

<sup>24</sup> Ello ocurre por ejemplo, cuando dirige las relaciones exteriores (art. 128.1.d; 128.3.b); cuando decreta los estados de excepción (art. 128.1.g), y adopta medidas en materia de policía y seguridad (art. 128.1.h).

<sup>25</sup> El Legislador, por ejemplo, no podría limitar las atribuciones del Presidente en la dirección de las relaciones exteriores.

<sup>26</sup> Por ejemplo, cuando autoriza al Presidente de la República para decretar los estados de excepción, Art. 93.1.e.

<sup>27</sup> La ley que concede amnistía por causas políticas, por ejemplo. Art. 93.1.p de la Constitución.

<sup>28</sup> Sin embargo, lo que sí es una función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional a través de un proceso (Art. 257) en una forma determinada: con fuerza de verdad legal,

En cuarto lugar, además de la función normativa, de la función política y de la función jurisdiccional, también corresponde exclusivamente a los órganos del Estado ejercer la función de control, cuando vigilan, fiscalizan, supervisan y velan por la regularidad del ejercicio de otras actividades estatales o de las actividades de los administrados y particulares. Esta función está atribuida como función propia, a los órganos constitucionales de control, como por ejemplo, la Cámara de Cuentas, la Junta Central Electoral, o el Defensor del Pueblo, pero en este caso, ello tampoco implica una atribución exclusiva y excluyente, sino que, al contrario, los otros órganos estatales pueden ejercer la función contralora. Es decir, el Congreso Nacional, en ejercicio del Poder Legislativo, ejerce la función de fiscalización y control sobre el gobierno y la Administración Pública Nacional y los funcionarios ejecutivos (Art. 93.2); el Presidente de la República como Jefe del Ejecutivo Nacional ejerce las funciones de control jerárquico en relación con los órganos de la Administración Pública y los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo controlan las actividades de los particulares, de acuerdo a la regulación legal de las mismas; la Junta Central Electoral ejerce el control de las actividades relativas a las elecciones, y partidos políticos; y el Tribunal Constitucional ejerce la función de control de constitucionalidad de los actos del Estado.

Por último, y en quinto lugar, aparte de todas las funciones anteriormente mencionadas de creación de normas jurídicas de efectos generales (función normativa), de conducción y ordenación política del Estado (función de conducción del gobierno), de resolución de controversias entre partes declarando el derecho aplicable en casos concretos (función jurisdiccional) y de vigilancia o fiscalización de actividades estatales y de los particulares (función de control), los órganos del Estado ejercen la función administrativa, que es precisamente a través de la cual el Estado entra en relación con los particulares, como sujeto de derecho, gestor del interés público.<sup>29</sup> De allí la distinción entre la función de crear el derecho (normativa), de aplicar el derecho imparcialmente (jurisdiccional), y de actuar en relaciones jurídicas como sujeto de derecho, al gestionar el interés público (administrativa). En las dos primeras, el Estado es un tercero en las relaciones jurídicas que surjan; pero en la última, en cambio, el Estado es parte de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los particulares, como sujeto de Derecho gestor del interés público. De allí que la personalidad jurídica del Estado, precisamente se concrete en el orden interno cuando sus órganos ejercen la función administrativa.

Al igual que lo que sucede con las otras funciones del Estado (las funciones normativa, política, jurisdiccional y de control), en el caso de la función administrativa tampoco está

---

mediante actos denominados sentencias ("función judicial" o función jurisdiccional ejercida por los tribunales) (art. 150.I). Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen a través de actos administrativos condicionados por la legislación.

<sup>29</sup> Si el Estado legisla, tal como lo señala Santi Romano, "no entra en relaciones de las cuales él, como legislador, sea parte: las relaciones que la ley establece o de cualquier modo contempla se desenvuelven después entre sujetos diversos del Estado o bien con el mismo Estado, pero no en su aspecto de legislador sino en otros aspectos mediante órganos diversos de los del Poder Legislativo." Véase el "Prime Page di un Manuale de Diritto Amministrativo," en *Scritti Minori*, Milano 1950, p. 363, cit., por J.M. Boquera Oliver, *Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1972, p. 59. "Cuando el Estado juzga -señala J. González Pérez-, no es parte interesada en una relación jurídica; no es sujeto de derecho que trata de realizar sus peculiares intereses con arreglo al Derecho... cuando el Estado juzga satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relación jurídica, decidiendo la pretensión ante él deducida con arreglo al ordenamiento jurídico". Véase en *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1966, Tomo II, p. 37.

atribuida con carácter de exclusividad a alguno de los órganos del Poder Público, de manera que si bien puede considerarse como “función propia” de los órganos ejecutivos, específicamente de la Administración Pública, concretizada básicamente a través de actos administrativos, ello no significa que la ejerzan con carácter exclusivo y excluyente. Al contrario, todos los otros órganos del Estado también ejercen la función administrativa, como por ejemplo el Congreso Nacional, al autorizar diversos actos de los órganos ejecutivos o al dictar actos relativos a su personal o servicios administrativos, y los órganos que ejercen el Poder Judicial o los órganos constitucionales de control al dictar actos concernientes a la administración del personal o de los servicios de los órganos, o al imponer sanciones.

El acto administrativo, por tanto, como concreción típica pero no única del ejercicio de la función administrativa, puede emanar de todos los órganos estatales en ejercicio del Poder Público, en ejercicio de todas las funciones del Estado, teniendo en todo caso carácter sub-legal. Es decir, pueden emanar del Congreso Nacional, actuando en función administrativa y en función de control; de los tribunales, actuando en función normativa, en función de control y en función administrativa; de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo (Administración Pública) cuando actúan en función normativa, en función jurisdiccional, en función de control y en función administrativa; de los órganos constitucionales de control o electorales actuando en función normativa, en función de control y en función administrativa.

Los actos administrativos en esta forma, y contrariamente a lo que sucede con las leyes, con los actos parlamentarios sin forma de ley, con los actos de gobierno y con las sentencias judiciales, no están reservados a determinados órganos del Estado, sino que pueden ser dictados por todos ellos y no sólo en ejercicio de la función administrativa.

Para dichos efectos, la Constitución establece algunos principios generales de interés para nuestra disciplina que se han constitucionalizado, como por ejemplo, el de la necesidad de que se siga un debido procedimiento administrativo para dictar los actos administrativos, al exigirse un “procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas” (art. 138.2); regulándose además en su artículo 138, los llamados “principios de la Administración Pública,” o más propiamente, los principios a los cuales la Administración Pública debe sujetar su actuación, que son: los de “eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación,” y además, como se ha dicho, el principio de legalidad, es decir, que la actuación de la Administración se realice “con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado;” principios que en el derecho comparado en general se han enumerado vinculados al procedimiento administrativo.

La constitucionalización de principios del derecho administrativo en la Constitución de 2010, también se produjo respecto de la actividad administrativa de contratación pública, a cuyo efecto el artículo 220 utilizó la expresión general de “contratos del Estado,” identificándose particularmente entre los mismos, en materia de explotación de recursos naturales no renovables, a las “concesiones,” respecto de las cuales incluso se ha previsto la inclusión de cláusulas obligatorias de carácter ambiental” (Art. 67.4). Sobre los contratos del Estado, la Constitución también dispuso sobre su aprobación por el Congreso a propuesta del Presidente de la República (arts. 93.1.k y 128.1.d; 244 ); y sobre la autorización por el propio

Presidente respecto de los contratos de los ayuntamientos en los cuales se vendan inmuebles o se constituyan en garantías inmuebles o rentas municipales (art. 128.3.d).<sup>30</sup>

En la Constitución, además, en adición a la constitucionalización de principios sobre el procedimiento administrativo y los contratos públicos, ello también se produjo respecto de la actividad administrativa de servicio público, definiéndose incluso a los servicios públicos en sentido propio como aquellos “destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo” que así sean declarados por ley (art. 147), que es la que por tanto los reserva al Estado, y la que debe disponer cómo debe cumplirla, previéndose incluso que la ley puede regularlos como un monopolio (art. 50.1), como los servicios de la defensa nacional y policía (arts. 252, 255 Constitución) excluyendo su prestación por los particulares; y en otros casos, admitiendo que puedan prestarse por estos mediante una concesión (art. 53.3).

La Constitución, además, en esta materia, estableció las modalidades de prestación de los servicios públicos al disponer que los mismos pueden ser prestados, “directamente o por delegación, mediante concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la propiedad accionaria u otra modalidad contractual, de conformidad con esta Constitución y la ley” (art. 147.1); disponiendo además los principios básicos de su prestación en el sentido de que “deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria” (art. 147.2).

Por último, otro de los principios del derecho administrativo que fueron constitucionalizados en relación con todos los entes o personas jurídicas de derecho público, es el de la responsabilidad administrativa al establecerse la responsabilidad civil y solidaria entre los entes públicos y sus funcionarios o agentes, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica (Art. 148).

## **VI. EL PRINCIPIO DE LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL POR LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Y el último pero más importante de los principios de derecho administrativo que fue constitucionalizado en el texto de la Constitución de 2010, además de los de la supremacía constitucional, de formación del derecho por grados y de legalidad, es el que se configura como la garantía de todos ellos, y ese es el principio de la universalidad del control respecto de todos los actos estatales, lo que implica que conforme al ordenamiento jurídico dominicano, no hay ni puede haber actos estatales excluidos de control jurisdiccional, estando al contrario todos sometidos al control que se realiza por la Jurisdicción Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La primera, que ejerce el Tribunal Constitucional con poderes anulatorios y efectos *erga omnes* (art. 184), tiene a su cargo el control concentrado de constitucionalidad de los actos estatales dictados en ejecución directa de la Constitución, y que hay que identificar

---

<sup>30</sup> La Constitución además establece el principio de la sujeción a la jurisdicción nacional de su actuación, con particular referencia a los “contratos del Estado y de las personas de derecho público” suscritos con personas físicas o jurídicas extranjeras domiciliadas en el país, aún con la posibilidad de que la solución de controversias en esos casos se puedan someter a arbitraje nacional e internacional, de conformidad con la ley (art. 220).

como tales en la equívoca enumeración que hace la Constitución al mencionar como objeto de dicho control a “leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas,” (art. 185.2).

De esa enumeración, aparte de las leyes que siempre son dictadas en ejecución directa de la Constitución, solo los reglamentos, resoluciones y ordenanzas que tengan tal carácter (de actos dictados en ejecución directa de la Constitución) caen bajo el control del Tribunal Constitucional.

Es decir, la competencia es para conocer de las “acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas” (art. 185,2), sólo se refiere a aquellos actos que sean dictados por los órganos del Estado en ejecución directa e inmediata de la Constitución. En consecuencia, no puede ser de todos los “decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas” donde se incluyen actos administrativos, pues ello dejaría sin buena parte de su competencia a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, e implicaría reducir “contrariedad al derecho” a lo contrario a la ley o a la legalidad, lo que no se ajustaría a la Constitución.

Por ello, de resto, la Constitución ha establecido en paralelo a la Jurisdicción Constitucional, precisamente para asegurar la sumisión y conformidad al derecho de los reglamentos y demás actos administrativos, conforme al principio de la legalidad que deriva del Estado de Derecho, asignándole la competencia para controlar, igualmente con poderes anulatorios, y efectos *erga omnes*, “los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares” (art. 165.2).

Estando ambas Jurisdicciones establecidas en paralelo en la Constitución para controlar la conformidad con el derecho de todos los actos estatales, ello exige e impone ante todo la necesidad de establecer con precisión la distinción entre las mismas en particular en cuanto a los actos que pueden ser objeto de impugnación, porque obviamente, en la Constitución de 2010 la distinción no se estableció en relación con los motivos de impugnación. Es decir, conforme a la Constitución no se puede decir que la Jurisdicción Constitucional no es la única que controla la constitucionalidad de los actos estatales pues la Jurisdicción Contencioso Administrativa también controla la constitucionalidad de los actos administrativos, con poder para anularlos por “contrariedad al derecho,” es decir, tanto por vicios de inconstitucionalidad como por vicios de legalidad.

El control de la conformidad al derecho por la Jurisdicción contencioso administrativa, por tanto, se refiere a todos actos administrativos, cualquiera que sea su contenido, sus efectos (de carácter reglamentario o de efectos individuales), y cualquiera que sea su “forma” jurídica que revistan y el órgano estatal que los dicte, o la función estatal ejercida para emanarlos, incluidos en ellos decretos, reglamentos y resoluciones, siempre que sean de carácter sub-legal.

Todo ello es precisamente lo que ambas Jurisdicciones han venido delimitando en su jurisprudencia, determinando conforme a la enumeración constitucional cuáles son los “decretos, reglamentos, resoluciones” que son actos administrativos (de carácter sub legal) y por tanto sujetos al control de constitucionalidad y legalidad que ejerce la Jurisdicción Contencioso administrativa; y cuáles otros “decretos, reglamentos, resoluciones” no son actos administrativos y por tanto, como actos de ejecución directa de la Constitución están sujetos al control por la Jurisdicción constitucional.



Y por supuesto, la clave para la distinción no es otra que la que resulta de la interpretación del ordenamiento jurídico conforme al principio de la formación del derecho por grados antes comentado, de manera que llámense como se llamen los actos estatales (decretos, reglamentos, resoluciones), los que están sometidos al control de la Jurisdicción Constitucional, son siempre los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, como las leyes y los actos de gobierno, por ejemplo.

De resto, los otros actos estatales, llámense igualmente como sea: “decretos, reglamentos o resoluciones,” si son actos dictados en ejecución directa e inmediata de la legislación (e indirecta de la Constitución) y no son sentencias judiciales, serán actos administrativos y por tanto, sometidos al control de la Jurisdicción contencioso administrativa, incluyendo en los mismos, por supuesto, los actos administrativos dictados por las Administraciones Públicas en función normativa y jurisdiccional, así como los actos administrativos dictados por otros órganos del Estado distintos a la Administración Pública, así como los actos administrativos dictados por entidades de derecho privado o de derecho público no estatales, y por particulares dictados en función normativa o administrativa.

Los anteriores son, en mi criterio, algunos de los principios constitucionales establecidos en la Constitución dominicana de 2010, que reflejan el antes mencionado proceso de constitucionalización del derecho administrativo en el país, lo cual junto con las previsiones de la Ley 107-13 de 6 de agosto del año 2013 sobre los Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, sin duda contribuirán aún más al desarrollo sostenido de nuestra disciplina. Para ello, además, el país cuenta con la guía de los especialistas que se han venido formando, particularmente de la mano de profesores de la talla de Eduardo Jorge Prats y Olivo Rodríguez Huertas, a quienes si me lo permiten, en nombre de todos quiero agradecer el esfuerzo académico que han venido realizando por la consolidación de las bases del derecho público en la República Dominicana.

Santo Domingo, 18 de junio de 2016