

La justicia constitucional es un medio para asegurar el ejercicio de las funciones del Estado, de modo que, sin la posibilidad de anulabilidad de los actos inconstitucionales, la Constitución carece de obligatoriedad (Kelsen, 2001, p. 11)

Es la garantía por excelencia de que la Constitución será más que una simple expresión escrita, o lo que Lassalle (2005, p 56) denomina una «hojilla de papel».

El Derecho administrativo es un derecho de garantías por su origen, sus propósitos y su naturaleza.

Es tan repetida como elocuente la expresión de Fritz Werner de que se trata de la concreción del derecho constitucional.

La pertinencia de este enfoque en claves garantistas es asertiva; por cuanto una facultad diluida en la letra de la ley, pero sin posibilidad de concreción es «un fuego que no llamea, una luz que no brilla», para decirlo con la frase de Rudolf Von Ihering, citado por Bodenheimer (1971).

## 2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

En su acepción objetiva (como regla) y en la didáctica (como ciencia) el derecho expresa una cultura y una historia que, en el caso dominicano, están vinculadas en su génesis a España, dada la condición de Santo Domingo de Guzmán como primada de América y predilecta, por lo menos a principios de la conquista, de la metrópolis, de Castilla.

La historia del país es divisible, primero en dos grandes etapas: a) Desde la sociedad aborígen, pasando por el descubrimiento por España (5 de diciembre de 1492), hasta la proclamación de la República (27 de febrero de 1844)(2), y b) Desde el nacimiento de la República, hasta la actualidad.

La primera etapa se puede subdividir en el período taíno (previo a la llegada de Cristóbal Colón) y en los períodos de dominio de España, de Francia y de Haití, respectivamente. Los historiadores dividen la segunda etapa (1844-actualidad) en intervalos denominados repúblicas, comprendidos cada uno entre una pérdida y la reconquista de la soberanía nacional. (Vega, 2014).

El territorio originalmente ocupado por los aborígenes taínos fue conquistado por España a partir del 1492 y gobernado por ésta hasta el 22 de julio de 1795, cuando el Reino de España lo cedió a Francia, mediante el Tratado de Basilea (Suiza). No sin antes, los criollos hispánicos haber resistido entre abril y mayo de 1655, los embates fallidos de la expedición inglesa bajo el mando de Guillermo Penn y Roberto Venables, enviada al Caribe por Oliverio Cromwell.

Reconquistado para España por los criollos a partir de la batalla de Palo Hincado, del 7 de noviembre de 1808, y tras la formal desocupación francesa en el 1809,

---

(2) Pese a que la opinión prevaleciente sitúa en febrero de 1844 la proclamación y nacimiento del Estado nacional, es un hecho documentado que don José Núñez de Cáceres había proclamado el 30 de noviembre de 1821 el Estado Independiente del Haití Español, con el propósito frustrado de integrar el nuevo Estado a la Gran Colombia, formada a partir del 1819 por las antiguas colonias españolas de Sudamérica bajo el mando de Simón Bolívar.

mantuvo este estatus hasta el 30 de noviembre de 1821, cuando Núñez de Cáceres proclamó el Estado Independiente del Haití Español.

La parte oriental de la isla fue invadida por Haití (parte occidental) a partir de febrero de 1822, que la sometió políticamente, hasta la proclamación de la República Dominicana el 27 de febrero de 1844.

El general Pedro Santana, primer presidente de la República, la anexó a partir del 16 de marzo de 1861, cuya aceptación por la Reina Isabel II se produjo mediante el Real Decreto del 19 de marzo de 1861, pasando al estatus de provincia española.

Fue reivindicada la República Dominicana, tras la Guerra de la Restauración, el 11 de julio de 1865 con la salida de las tropas españolas, previa derogación el 3 de marzo de ese año del Real Decreto contentivo de la aceptación de la anexión.

El país fue intervenido a partir del 29 de noviembre de 1916 por los Estados Unidos, hasta el 12 de julio de 1924.

El 28 de abril de 1965 volverían las tropas estadounidenses a Santo Domingo, así no haya sido una intervención formal, jurídica ni políticamente plena, y mantuvieron su influencia directa por lo menos hasta el 3 de septiembre de 1965, cuando se acordó el cese de la guerra civil que había iniciado el 24 de abril de ese año, y el establecimiento de un gobierno provisional.

Ese es, en síntesis, el decurso histórico accidentado de un país con relaciones políticas y jurídicas complicadas, vacíos institucionales frecuentes, pero en términos positivos la expresión de una nación de arraigada identidad y fuerte voluntad de soberanía jurídica y política.

En esa fragua histórica se ha formado la identidad jurídica nacional.

El Derecho Administrativo ha pasado en la década más reciente en la República Dominicana a un puesto de primacía, cambio manifiesto en la profusión de normas, en el interés académico y doctrinal, así como en el desarrollo de la jurisprudencia que, conteste con los prolegómenos de esta ciencia (3), esplende en la vanguardia.

Una panorámica actual de esta rama jurídica pasa, indefectiblemente, por la instauración de la administración electrónica, así haya sido consecuencia de la crisis sanitaria mundial, ha reclamado la eficacia de las tecnologías de la información y la comunicación.

Entre las iniciativas más recientes en el área resaltan el proyecto de ley para la creación de una sala especializada en materia administrativa en la Corte de Casación, el proyecto de Ley Orgánica sobre Derechos de Participación Ciudadana, y la designación de una comisión consultiva de juristas, a través del Decreto núm. 33-21, del 19 de enero del 2021, para la revisión y redacción de los instrumentos normativos en materias administrativa y tributaria.

---

(3) El Derecho de la Administración Pública se incorpora propiamente con la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, un órgano creado en 1797 por Napoleón Bonaparte, con funciones consultivas, puesto que la decisión final en los conflictos de carácter administrativo era potestad del Poder Ejecutivo. En el año 1806, el propio Consejo creó una comisión o sección especial de lo contencioso-administrativo, independiente de las demás instancias del órgano. Esa función jurisdiccional se consolidó progresivamente como la principal del citado consejo, relegando su rol original de órgano consultor y articulando toda una doctrina judicial.

El repunte del Derecho administrativo en el país está acunado en la Constitución del 2010, (modificada el 13 de junio de 2015), un punto de inflexión en la andadura de esta rama, pese a que buena parte de las innovaciones están aún en construcción.

La Constitución elevó al rango substantivo a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, consignó, por ejemplo, la sujeción de ésta a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación; condicionó su actuación a la juridicidad y control ciudadano, y definir el estatuto de la función pública sobre la base del mérito y la capacidad.

Igualmente incorpora el interés general de los servicios públicos, la garantía estatal de su calidad y el respeto a la universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad y calidad.

Integra al catálogo de los derechos fundamentales explícitos la transparencia, ínsita en la libertad de expresión e información, y que incluye el derecho a la información, el libre acceso a las fuentes noticiosas, el secreto profesional y la cláusula de conciencia.

Los derechos de los consumidores a recibir bienes y servicios de calidad, con un conocimiento informado, objetivo, veraz y oportuno se residencian expresamente en la Constitución, al igual que la responsabilidad de la Administración por las lesiones y perjuicios generados por un servicio público de mala calidad.

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que se organizó originalmente al estilo del Consejo de Estado Francés (1797) o el Consejo Real Español (1845) como órgano único, de jurisdicción nacional y con el sistema de justicia retenida (la Administración que se juzga a sí misma), se consolida con la Constitución del 2010 como una jurisdicción propia del orden judicial.

Cuenta con tribunales superiores administrativos, comoalzada o segundo grado, y los tribunales contencioso-administrativos de primera instancia.

Cabe referir que en el marco de la Ley 1494, del 2 de julio del 1947, que creó la citada jurisdicción en la República Dominicana, ésta era una instancia única y nacional.

El vínculo de la jurisdicción contencioso-administrativa con el Poder Judicial se produjo en el 1954, con la Ley 3835, del 20 de mayo, que modificó la Ley 1494, de 1947, al disponer que las decisiones de la Cámara de Cuentas, en atribuciones administrativas, serían recurribles en casación ante la Corte de Casación, con lo cual se organizó un sistema mixto, entre la justicia retenida (modelo original) y el control judicial de la Administración (formato actual).

Las funciones del Tribunal Superior Administrativo instituido por la Ley 1494 pasaron en el 1951 a la Cámara de Cuentas, cuyos miembros eran designados por el Senado de la República, pero de ternas presentadas por el Poder Ejecutivo. Las leyes 11-92, del 1992, y 183-02, del 2002, cambiaron la denominación de la jurisdicción administrativa.

La Ley 11-92 la denominó Tribunal Contencioso Tributario, en tanto que la Ley 183-02, la nombró Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero. En cuanto al procedimiento, ambas leyes dejaron vigente el establecido por la Ley 1494, del 1947.

La promulgación de la Ley 13-07, el 5 de febrero del 2007, define la transición del sistema tradicional del derecho administrativo al actual, por cuanto reorganiza la jurisdicción y por ende el control judicial de la actividad administrativa, instaura

la justicia cautelar en el curso de los procesos como contrapeso a la presunción de legalidad de la actuación administrativa y los privilegios exorbitantes que se deducían de la regla de la autotutela declarativa y ejecutiva, e incorpora el carácter optativo de los recursos en sede administrativa, con excepción del servicio civil y la carrera administrativa.

Las leyes 200-04, del 2004, sobre Transparencia, y la 340-06, del 2006, sobre Compras y Contrataciones Públicas jalonan también esa renovación de la normativa.

La Constitución del 2010 ordena al legislador la actualización y adopción de una carpeta de leyes para la complementación y adecuación del sistema, de éstas es una realidad viva la Ley 107-13, del 2013, sobre Derechos y deberes de las personas frente a la Administración y de Procedimiento Administrativo.

La indicada ley es una de las normas más relevantes en el proceso de reforma de la legislación administrativa en la República Dominicana. Entró en vigencia plena el 5 de febrero del 2015, pues, fue aprobada en el 2013.

Pasada más de una década, empero, el grueso del aporte legislativo está pendiente o en morosa discusión.

### **3. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO, APORTES EN CLAVES DE GARANTÍAS**

En general, las garantías están definidas y sustentadas por la Constitución y el bloque constitucional, por las leyes y demás normas del sistema.

Entre las garantías jurisdiccionales específicas de los derechos fundamentales resaltan el amparo, el hábeas corpus y el hábeas data.

Igualmente figura la Acción de Nulidad de Derecho Público, que procura proteger a las personas contra actos arbitrarios emanados de autoridad usurpada o que subviertan el orden constitucional (Jorge Prats, 2012).

Esa última vía está basada en el artículo 73 de la Carta (99, en la Carta del 1994) sobre actos que subvierten el orden constitucional, que dispone la nulidad de pleno derecho de los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

La garantía institucional, a su vez, alude a las jurisdicciones, entes y órganos constitucionales u ordinarios responsables de dar operatividad y eficacia a los derechos reconocidos; además de las jurisdicciones (Constitucional, judicial, electoral), la Constitución prevé otros órganos garantistas, tales como la Defensa Pública (art. 176), Cámara de Cuentas (art. 248) y el Defensor del Pueblo (art. 190),

Las garantías internacionales dimanar del sistema de protección internacional basado en las normas y tratados, y en los organismos regionales y globales de protección.

Los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por las jurisdicciones nacionales (Carta, art. 74.3).

En el Derecho administrativo las garantías procuran, en principio, proteger el interés público, que constituye la razón de ser de esta ciencia.