

La jurisdicción contencioso administrativa interpretada por el Tribunal Constitucional dominicano



Lectura de resolución por los jueces del Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

Fuente: Tribunal Constitucional de la República Dominicana.



Franklin Concepción Acosta

Licenciado en Derecho, Universidad APEC, Unapec, 2001, Índice de Honor. Capacitación de Aspirantes a Jueces de Paz de la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ), 2005, equivale a Máster en Administración de Justicia. Maestría en Derecho Constitucional, Universidad Iberoamericana, Unibe, 2010. Máster en Derecho de la Administración del Estado, Universidad de Salamanca, USAL, España, 2011. Maestría en Derecho Tributario y Procesal Tributario, Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, 2018. Doctor en Derecho, Programa Administración, Hacienda y Justicia en un Estado Social, USAL, Cum Laude, 2023.

Docente de grado y postgrado de Derecho Constitucional, Administrativo y Tributario, en: Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ), Escuela Nacional del Ministerio Público (ENMP), Unibe, UASD, Utesa, Unphu, Pucmm, USAL y Unapec. Reconocimiento del Colegio de Abogados de República Dominicana, 2013; Distinción de Honor de Unapec, 2016; Reconocimiento de la Escuela Nacional de Abogados, ENA, 2017. Profesor del Año y de la Escuela de Derecho 2023, UASD.

Miembro del Comité Científico Internacional de la revista de *Derecho Constitucional*, del Tribunal Constitucional. Juez de Paz para Asuntos Municipales, Boca Chica, 2006; juez en funciones de Atención Permanente, provincia Santo Domingo, 2007-2009; juez de la Primera Sala del Juzgado de Trabajo, misma provincia, 2010-2012, y juez presidente

del Juzgado de Trabajo, 2012. Desde 2013 se desempeña como juez del Tribunal Superior Administrativo y actual presidente de la Quinta Sala de ese tribunal. Es autor de los libros *El precedente constitucional en la República Dominicana*, *Apuntada Ley No. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo*, *Teoría de las vías de ejecución en el Derecho Administrativo y Los referimientos*; así como de varios artículos publicados en la revista *Gaceta Judicial* y otras revistas indexadas.

La jurisdicción contencioso-administrativa interpretada por el Tribunal Constitucional dominicano

Franklin E. Concepción Acosta

RESUMEN

La jurisdicción contencioso-administrativa fue configurada constitucionalmente como una garantía esencial del estado social y democrático de derecho, porque constituye un mecanismo creado para controlar que la administración pública actúe de forma subordinada al marco jurídico que regula su actividad (la Constitución, las leyes y los reglamentos), lo que permite a los ciudadanos acudir a un control judicial.

Con la entrada en vigor de la modificación Constitucional de 2010, la jurisdicción adquirió connotaciones y papeles trascendentales para la vida de la nación. Además de sus atribuciones ordinarias de control judicial, a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo de la administración pública se le confió un control permanente en derecho al establecer el artículo 165, numeral 2, que tiene atribuciones 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, lo que la convirtió también en juez de la Carta Fundamental del Estado. En ese sentido, es necesario conocer las interpretaciones realizadas por el Tribunal Constitucional (TC) con relación a esa jurisdicción especializada, así como el alcance de sus atribuciones judiciales.

Palabras claves

Jurisdicción contencioso-administrativa, Tribunal Constitucional, control jurisdiccional, contrariedad en derecho.

ABSTRACT

The contentious-administrative jurisdiction was constitutionally configured as an essential guarantee of the social and democratic rule of law because it constitutes a mechanism created to control that the public administration acts in a subordinate manner to the legal framework that regulates its activity (the Constitution, laws, and regulations), which allows citizens to resort to judicial control.

With the entry into force of the 2010 Constitutional amendment, the jurisdiction acquired transcendental connotations and roles for the life of the nation. In addition to its ordinary powers of judicial control, the contentious-administrative jurisdiction of the public administration was entrusted with permanent control in law by establishing article 165, paragraph 2, which has powers to hear contentious appeals against acts, actions, and dispositions of administrative authorities contrary to the law because of relations between the State administration and individuals. which also made her a judge of the Fundamental Charter of the State. In this sense, it is necessary to know the interpretations made by the Constitutional Court (TC) in relation to this specialized jurisdiction, as well as the scope of its judicial powers.

Keywords

Contentious-administrative jurisdiction, Constitutional Court, judicial review, contrariety in law.

El fundamento constitucional de la justicia contenciosa administrativa se encuentra en el artículo 139 de la Constitución dominicana. En él se consagra el control de la legalidad administrativa como un derecho ciudadano, al

establecer que: “Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la administración pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley”. Lo que en combinación con los artículos 164 y 165 de esta, dicho control se expresa en una justicia especializada. Es lo que la jurisprudencia y la doctrina llaman un monopolio de control de la actividad administrativa en plenitud, sin que haya zonas exentas de dicho control.

Como se puede verificar, es la propia Constitución que atribuye a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas; y podrá esta última examinar las actuaciones contrarias al derecho como consecuencia de las relaciones entre la administración del Estado y los particulares. Que en interpretaciones realizadas por el TC ha reconocido ese amplio poder de control que le corresponde a esa jurisdicción especializada y ha indicado en ese sentido que:

(...) en cumplimiento del artículo 139 de la Constitución, que sujeta el control de legalidad de los actos de la Administración Pública a los tribunales, en combinación con las atribuciones que le confiere el artículo 165.2 de la Constitución, que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas, podrá esta última examinar las actuaciones contrarias al derecho como consecuencia de las relaciones entre la administración del Estado y los particulares.¹

Como se puede observar, ese texto está referido al control de legalidad que deben ejercer los tribunales ordinarios, y no al TC en el conocimiento de una acción directa de inconstitucionalidad.² Que en precedente posterior, el propio TC indicó que:

La observancia de estos límites generales, así como de los específicos establecidos por las normas aplicables en cada caso, puede

ser controlada por los tribunales de justicia, pues se trata de límites jurídicos. Ese control de la legalidad que se manifiesta en el presente artículo le corresponde a la jurisdicción Contencioso-Administrativa. Sobre el particular, cabría referirnos al contenido del artículo 139 de la Constitución que sujeta el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública a los tribunales, lo cual debe combinarse con el artículo 165.2 del texto Constitucional, que a su vez otorga competencia a la jurisdicción contencioso administrativa para conocer 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 (...).³

Por otra parte, la jurisprudencia del TC ha delimitado el campo de competencia entre el máximo interprete constitucional y la jurisdicción contencioso administrativa al disponer, entre otras sentencias, que en la TC 0253/13: “9.2. (...) el Tribunal ha fijado ya varios precedentes respecto del objeto y alcance de la acción directa en inconstitucionalidad frente a los actos administrativos del poder público que no tengan las referidas características, dejando establecido que la acción directa en inconstitucionalidad ‘no se trata de un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contencioso-administrativa’” (sentencia TC/0051/12 del 19 octubre de 2012). Así como que: “La impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad es una competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa y no puede corresponder a la jurisdicción constitucional” (sentencia TC/0073/12, de fecha 29 de noviembre de 2012).

1. TC/0060/13, de fecha 17 de abril del 2013.

2. TC/0105/19, de fecha 27 de mayo del 2019.

3. TC/0073/12, del 29 de noviembre del 2012, Tribunal Constitucional dominicano.

Es preciso destacar que ese Tribunal Constitucional ha esclarecido aún más la cuestión en su sentencia TC/0041/13 del 15 de marzo de 2013, al señalar que los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el TC verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad –supremacía constitucional–. Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales –Art. 75 de la Ley núm. 137-11– o por la jurisdicción contenciosa administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, con lo que la decisión final queda sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias –Art. 53 de la Ley núm. 137-11–, por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional. Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aun cuando no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo, y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.

Esas interpretaciones deben ser entendidas en el sentido de que el sometimiento de la Administración al Derecho implica, como es lógico, que su actuación puede ser controlada jurídicamente por los tribunales competentes “para conocer y decidir los asuntos que la Administración realice en contrariedad al derecho”. De nada valdría que la Carta Suprema proclame que la administración pública está sometida al ordenamiento jurídico del Estado, sin habilitar los mecanismos jurisdiccionales que den efectividad a su mandato.

Cónsono con lo antes expuesto, en la sentencia número TC/0073/12 el TC adoptó el precedente de que la jurisdicción contenciosa-administrativa es la competente para conocer de la legalidad y las contrariedades de constitucionalidad que se presenten en el contexto de los actos que emanen del ejercicio de la facultad administrativa de la administración pública, y se adoptó ese criterio en virtud de la aplicación combinada de los artículos del texto constitucional número 139, el cual sujeta la legalidad de los actos de la administración pública a los tribunales; así como el 165.2, que dispone que esa jurisdicción tiene la facultad de conocer 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. Con lo que se entiende la denominación “contrariedad al derecho” como contrariedad a la Constitución, a las leyes y demás fuentes del derecho.⁴

Dentro de la filosofía de las cláusulas del Estado social y democrático de Derecho, la jurisdicción contenciosa-administrativa no solo se limita a garantizar la legalidad de la actuación de la administración pública sino que además su control, como lo ha interpretado el TC, es de alcance subjetivo, donde se le da competencia para controlar toda actuación que se lleve en contrariedad al derecho, como indica el artículo 165, numeral 2 de la Constitución dominicana; lo que constituye un control al bloque normativo que se integra por la Constitución, tratados internacionales, leyes y reglamentos, y se asume una misión de control pleno donde no haya zona exenta de esta potestad jurisdiccional.

Esa amplia potestad jurisdiccional debe ir acompañada de un acceso holgado a la justicia. En ese sentido, indica la doctrina autóctona que un aspecto de importancia trascendental contenido en ese artículo 139 de la Constitución se consagra en una acción popular, por lo que cualquier ciudadano tiene la posibilidad de convertirse en defensor objetivo de actuación administrativa de conformidad con el ordenamiento jurídico del Estado, tanto de las acciones y omisiones de todos los órganos y entes que ejercen función administrativa en el



Sede del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Santo Domingo.
Fuente: Tribunal Constitucional dominicano.

Estado. Una consecuencia que se desprende de la acción popular consagrada en el texto comentado es que cuando se trate de una acción directa de inconstitucionalidad ante el TC contra un decreto, reglamento, resolución u ordenanza dictado por un órgano de la administración pública nacional o local, la exigencia de un interés legítimo y jurídicamente protegido previsto en el artículo 185 de la Constitución no tiene aplicación.⁵

Ese andamiaje normativo es lo que garantiza el acceso a la justicia administrativa, consagrado en el artículo 69 de nuestra Carta Magna como un derecho con categoría de fundamental o como una garantía esencial para la tutela de los derechos fundamentales, al consagrar el referido artículo que: “Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas”. Posición asumida por el TC al establecer que cualquier persona puede accionar directamente en control de constitucionalidad. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia con lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esa presunción, para el caso

de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y *capacidad procesal*⁶ para actuar en justicia. Eso constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada,⁷ lo que en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal justifica legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo (TC/0345/19 del 16 de septiembre del 2019).

4. TC/0009/15 del 20 de febrero de 2015.
5. Rodríguez Huertas, Olivo et al, *Constitución comentada*, 3ra. edición, Santo Domingo, República Dominicana, Fundación Institucionalidad y Justicia (Finjus), 2012, pág. 304.
6. Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0028/15.
7. Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 que reconoce legitimación activa a una institución gremial (Colegio Dominicano de Contadores Públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros; TC/0489/17 que reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido, y TC/0584/17 que reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción.

El acceso a la justicia contenciosa-administrativa como reflejo de la evolución del Estado debe traducirse en una aproximación a los postulados centrales del nuevo Estado de derecho, con connotaciones sociales. A razón de eso, nace la idea del equilibrio en el ejercicio del poder, traducida en pesos y contrapesos, que hicieran de la gestión pública un mejor ejercicio ahora controlado. Se deja a un lado la arbitrariedad del no sometimiento de la función pública al ordenamiento jurídico vigente.

La efectividad que reclama el pueblo debe significar que una justicia contenciosa administrativa, sea capaz de llegar a solucionar las controversias que se desarrollen en la actividad y relación ciudadano-Estado o Estado-administrador. Esa efectividad del derecho administrativo enmarcada en el estado de derecho actual reclama el cumplimiento de los derechos fundamentales de los que los ciudadanos ya son titulares por mandato constitucional; y que, de esa manera, por ejemplo, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en el caso de la jurisdicción contenciosa, sea cierto.

Es así que, en una visión del Estado de derecho, la justicia contenciosa-administrativa debe proveer mecanismos que garanticen el cumplimiento de sus postulados y principios rectores a la luz de la evolución del estado de derecho, como esa de protección de los mecanismos legales y disposiciones jurídicas, en el carácter de una justicia que debe adecuarse a los avances del estado de derecho, ahora social, en la garantía y protección de los derechos fundamentales.

Mirar el acceso a la justicia contenciosa administrativa como verdadero derecho fundamental es concordancia a las de protección de los derechos que integran el ordenamiento dominicano, a través de la Constitución en el llamado bloque de constitucionalidad, que en rasgos de operatividad del derecho se traduce en la aplicación eficaz del derecho. Para eso es necesario el cambio de paradigma de la justicia tradicional, y ya lograda una independencia es necesario que sea una justicia pronta.

Por último, en su rol de guardián de la Constitución el TC dominicano ha establecido que el incumplimiento de una sentencia constituye un



Jueces del Tribunal Constitucional de la República Dominicana.
Fuente: Tribunal Constitucional dominicano.

grave atentado a la esencia del estado social y democrático de Derecho que se proclama en el artículo 7 de la Constitución (TC/0147/14, del 9 de julio de 2014). En alcance similar se ha pronunciado el TC dominicano al indicar que:

(...) se desprende que la tutela judicial efectiva engloba también el derecho a ejecutar las decisiones judiciales, tan necesario para que la tutela efectiva sea tal, y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula del estado social y democrático de Derecho que implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no solo juzgando sino también haciendo ejecutar lo juzgado (TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, ver en igual alcance la TC/0339/14 del 22 de diciembre de 2014).

Se trata, pues, de cumplir estrictamente el sentido del fallo sin producir alteraciones. La finalidad que se persigue con la ejecución del fallo judicial es que los derechos reconocidos en la resolución judicial firme se materialicen de manera efectiva. La cláusula que consagra el Estado de Derecho obliga a que la función estatal esté sometida al ordenamiento que se encuentra integrado por la Constitución y las diferentes normas que lo componen, que hayan sido aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, para así garantizar un funcionamiento responsable y bajo el control de los órganos del poder. Eso persigue, que la actividad de la autoridad sea en observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.

En la actualidad la justicia contenciosa debe ser conciliadora y armonizadora de todas las relaciones sociales, esa noción se enmarca con mayor injerencia en los derechos fundamentales, siendo necesario conciliar los intereses privados con los intereses colectivos. El ordenamiento jurídico dominicano a nivel constitucional establece herramientas

y mecanismos de protección de los derechos fundamentales como valores superiores del estado social de derecho, orientado a todas sus instituciones; es así que debe expresarse a nivel legislativo, y considerarse el principal obstáculo de la justicia contenciosa administrativa, la necesaria y urgente adecuación de las normas orgánicas de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Con eso se refiere que, con la entrada en vigor de la Constitución de 2010 la jurisdicción adquirió connotaciones y papeles trascendentales para la vida de la nación. A la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de sus atribuciones ordinarias de control judicial a la administración pública, se le confió un control en derecho permanente al establecer el artículo 165, numeral 2, que tiene atribuciones 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, lo cual la convirtió también en un juez de la Carta Fundamental del Estado.



Sesión de la cámara del Senado de la República Dominicana. Fuente: Senado de la República Dominicana.

La consagración a nivel constitucional del proceso contencioso administrativo en el ordenamiento jurídico-administrativo cumple los siguientes objetivos:

1. Garantiza el equilibrio entre los poderes del Estado, porque permite que lo decidido por las entidades y órganos que conforman la Administración Pública o que ejercen funciones administrativas en cualquiera de sus tres niveles de Gobierno territorial –es decir nacional, regional y local– pueda ser revisado a pedido de los interesados por otro poder distinto y autónomo como lo es el Poder Judicial.
2. Refuerza el principio de legalidad que fundamenta a la Administración Pública, porque conforme a la arquitectura constitucional toda acción administrativa debe sujetarse al ordenamiento jurídico preestablecido, razón por la que se confiere al Poder Judicial la potestad de verificar en sede jurisdiccional la legalidad de las actuaciones administrativas impugnadas.
3. Consagra el derecho subjetivo de los particulares para poder cuestionar ante el Poder Judicial todas las decisiones administrativas que les afecten, demandando la satisfacción jurídica de sus pretensiones contra la Administración Pública, lo que constituye un verdadero derecho a la tutela judicial efectiva frente a la Administración, que también está amparado por los tratados internacionales que sobre Derechos Humanos ha refrendado nuestro país.
4. Correlativamente establece una tácita reserva constitucional para que el control jurisdiccional de la legalidad de la actividad administrativa se realice exclusivamente a través del Proceso Contencioso Administrativo, como el proceso ordinario destinado especialmente al control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa y no mediante otros procesos de orden civil, etc., a excepción de los procesos constitucionales destinados a la tutela de los derechos fundamentales que sirven también

subsidiariamente para el control de las acciones administrativas –amparo, habeas data, proceso de cumplimiento, etc.

5. Al consagrarse el proceso contencioso administrativo se impide que el legislador pueda aprobar normas que excluyan determinadas actuaciones administrativas del ámbito del citado proceso, declarándolas exentas o inmunes a un eventual control jurisdiccional (se proclama la universalidad del control); que se restrinja irrazonablemente el acceso de los particulares ante la justicia para iniciar el citado proceso; que se reduzcan las potestades de la magistratura en orden de ejercer sin restricciones el control jurídico de la Administración o, finalmente, que se desnaturalice el cauce establecido legalmente que impide a los particulares acceder a la tutela jurisdiccional respecto de la Administración Pública.⁸



Dr. Milton Ray Guevara, expresidente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Fuente: Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

8. Danós Ordóñez, Jorge, Control Administrativo de la Actividad de la Administración. Elementos de una Teoría del Control de la Administración, en el Vol. 1, XVIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Organizadores Jaime Rodríguez-Arana [et al.]. – São Paulo, SP: [s. n.], 2019, pág. 328.



Jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana.
Fuente: Poder Judicial Dominicano.

Así las cosas, el ejercicio de las funciones de control de la jurisdicción contencioso administrativa respecto de quienes ejercen funciones administrativas es coherente con esa posición doctrinal e implica siempre referencia directa al texto constitucional; en consecuencia, el control de la Carta Fundamental es permanente por los organismos de esa jurisdicción, no solo por vía general a través del claro contencioso objetivo de algunas de sus acciones sino también, y en eso el sistema es bondadoso y amplio en la protección del ordenamiento, en todos los conflictos de carácter particular o propios del contencioso subjetivo, o incluso en el contencioso mixto. En otras palabras, cada decisión de la jurisdicción contencioso-administrativa dominicana

involucra siempre, quiérase o no, la Constitución Política, sus normas, fuentes, principios y bases sustentadoras.

REFERENCIAS

Danós Ordóñez, Jorge, Control Administrativo de la Actividad de la Administración. Elementos de una Teoría del Control de la Administración, Vol. 1. En XVIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, São Paulo, Organizadores Jaime Rodríguez-Arana et al., SP: [s. n.], 2019, pág. 328.

Rodríguez Huertas, Olivo et al. Constitución comentada, 3ra. edición, Santo Domingo, República Dominicana, Fundación Institucionalidad y Justicia (Finjus), 2012.