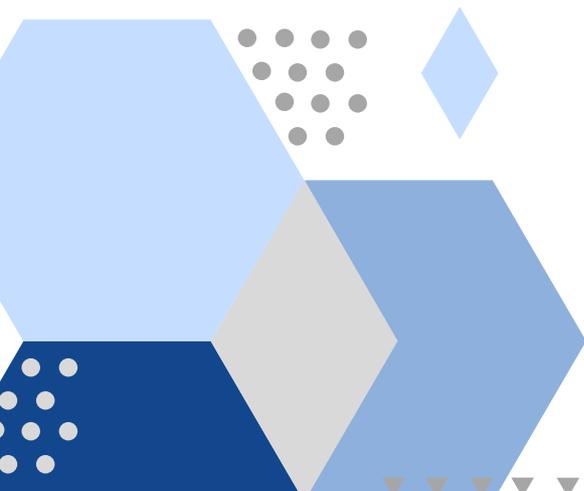


**JORGE
PRATS** | Abogados &
Consultores

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE
LEY ORGÁNICA DE LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

JUNIO 2023



ÍNDICE

Resumen ejecutivo	3
Introducción	3
I. Breve evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa.	4
II. El proyecto de 2022	6
III. El proyecto de 2023	7
A. El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa: la pretensión procesal administrativa	7
B. Los derechos y garantías procesales	9
C. La organización de los tribunales contencioso-administrativos.....	11
D. Aspectos procesales del proceso ordinario en primera instancia	13
E. Aspectos procesales del proceso sumario en primera instancia.....	14
F. Medidas cautelares	15
G. La sentencia y su ejecución. Otras formas de terminación del proceso.	17
H. Recursos procesales	19
IV. Aspectos positivos del proyecto.....	19
V. Aspectos con oportunidad de mejora.	21

Resumen ejecutivo

El proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aprobado por el Senado de la República en primera lectura en fecha 21 de junio de 2023, recoge las modernas tendencias de la jurisdicción contencioso-administrativa y, sobre ellas, postula un sistema abierto de pretensiones procesales que proceden frente a cualquier manifestación de la actividad e inactividad de la Administración Pública.

Asimismo, el proyecto responde a las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, favoreciendo el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, el derecho al debido proceso, el poder cautelar general de los jueces, el derecho a una sentencia oportuna y motivada, así como el derecho a la ejecución forzosa de la sentencia. De igual forma, el proyecto introduce principios que, sin menoscabo de estos derechos, preservan el margen de deferencia que ha de reconocerse a las Administraciones Públicas, en particular ante el ejercicio de potestades discrecionales y de funciones constitucionales

Para reforzar el rol de la jurisdicción contencioso-administrativa como garante último de los derechos e intereses de las personas frente a la Administración, el proyecto podría precisar aspectos relacionados al ámbito objetivo de las pretensiones procesales, así como algunas regulaciones relacionadas a la organización de los tribunales y las normas procesales aplicables. En este informe procederemos a resaltar las bondades del proyecto, su importancia para la domesticación jurídica de la actividad administrativa y los puntos de mejora que, a nuestro juicio, permitirían robustecer la jurisdicción contencioso-administrativa.

Introducción

Los mecanismos de control jurisdiccional sobre el Poder Ejecutivo, entiéndase, la jurisdicción contencioso-administrativa, constituye una de las instituciones que más directamente contribuye al fortalecimiento de la democracia constitucional y a la creación de condiciones favorables para asegurarla protección de los derechos de las personas en su relación con los entes y órganos administrativos. La jurisdicción contencioso-administrativa puede crear condiciones favorables, no solo para prevenir el abuso de poder, sino también para mejorar la calidad de las Administraciones Públicas y, además, promover la participación ciudadana. Frente a los retos a los cuales se enfrenta República Dominicana en el siglo XXI –desde la recuperación económica en la postpandemia, pasando por la cuarta revolución industrial, hasta el cambio climático—, la jurisdicción contencioso-administrativa cumple un rol central en el enfrentamiento a todas estas amenazas y, sobre todo, en la promoción del desarrollo económico sustentable e inclusivo.

A pesar de los notables avances institucionales que ha tenido la República Dominicana en las últimas décadas, sobre todo a partir del impulso que supuso la promulgación de la Constitución de 2010, la jurisdicción contencioso-administrativa sigue rigiéndose por un marco jurídico pre-constitucional, precario e inadecuado para los retos del siglo XXI. Pero este vacío, afortunadamente, está llegando a su fin, con la iniciativa promovida el 24 de agosto de 2022 por el Poder Ejecutivo, de proponer al Congreso Nacional un proyecto de ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Conforme lo antes precisado, el proyecto fue aprobado en primera lectura por la Cámara Alta del Congreso en sesión de fecha 21 de junio de 2023, con importantes mejoras. Lo aprobado es, en rigor, una nueva versión del Proyecto de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que, ahora sí, coloca a República Dominicana a la vanguardia en el tema en América Latina y el Caribe.

I. Breve evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa

En aras de comprender la importancia de este proyecto, es necesario hacer un breve recorrido histórico de cómo se fue construyendo el ordenamiento jurídico de la jurisdicción contencioso-administrativa en la República Dominicana. En tal sentido, la evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa puede dividirse en cuatro grandes etapas: (i) la etapa fundacional, entre 1844 y 1934; (ii) la etapa de desarrollo legislativo de los tribunales contencioso-administrativos, entre 1942 y 2002, (iii) la etapa de la modernización, con la Ley 13-07, y (iv) la etapa de la constitucionalización, con la aprobación del texto constitucional de 2010¹.

Así, la *primera etapa* abarca desde la Constitución de 1844 hasta la Constitución de 1934. En sus inicios, era competencia de la Suprema Corte de Justicia conocer las controversias que surgían en ocasión de los contratos suscritos por el Poder Ejecutivo y sus agentes, mientras que las controversias entre el Estado y reparticiones territoriales eran dirimidas por el Poder Legislativo. Durante este período, y hasta la Constitución de 1934, el control jurisdiccional de la Administración lo ejercieron el Poder Legislativo y la Suprema Corte de Justicia, y otros órganos jurisdiccionales especializados en materia aduanal, aguas y electoral.

La *segunda etapa* inicia con la reforma constitucional de 1942 hasta la Constitución de 2002. Por entonces, el Congreso Nacional quedó a cargo de legislar sobre todo lo relativo a la creación o supresión de tribunales contencioso-administrativos. Como es sabido, en el año 1947 se promulgó la **Ley 1494** que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta ley creó el Tribunal Superior Administrativo, con alcance nacional e instancia única, con competencia para conocer las controversias que se produjeran entre las personas y la Administración.

Es importante resaltar que la Ley 1494, antes de sus modificaciones posteriores, confería al Poder Ejecutivo la potestad de designar directamente los jueces que conformarían el Tribunal Superior Administrativo, emulando el modelo francés de una justicia administrativa delegada. Así, el Tribunal Superior Administrativo era concebido como una especie Consejo de Estado². Luego, en 1951, se promulgó la **Ley 2690**, mediante la cual se traspasaron las funciones del Tribunal Superior Administrativo a la Cámara de Cuentas. En ese mismo orden, un hito importante de esta etapa fue la promulgación de la **Ley 3835** que vinculó la jurisdicción contencioso-administrativa con el Poder Judicial, al disponer que las decisiones del Tribunal Superior Administrativo podían ser objeto de un recurso de casación por ante la Suprema Corte de Justicia.

En 1992, se promulgó el **Código Tributario**, el cual creó en el ámbito del Poder Judicial el Tribunal Contencioso Administrativo Tributario de única instancia y de alcance nacional, para conocer exclusivamente las controversias contenciosas en materia tributaria. En el 2002, fue promulgada la **Ley 183-02, Monetaria y Financiera**, la cual creó –mediante su artículo 77– el Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, con competencia para conocer los recursos contencioso-administrativos contra los actos y resoluciones dictados por

¹ **RODRÍGUEZ HUERTAS, O.** “*La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la evolución constitucional dominicana*”, en *La Doctrina Constitucional y Administrativa del Estado Social y Democrático de Derecho. Liber Amicorum a Allan Brewer Carías*. Librería Jurídica Internacional. P. 1010.

² Cuando se creó en Francia la jurisdicción contenciosa administrativa se pretendía mantener las funciones administrativas del Estado a cargo del Poder Ejecutivo, libre de cualquier injerencia o actuación de los demás poderes del Estado, especialmente el Poder Judicial. En tal virtud, se consideraba como un atentado a la independencia del Estado la “*supeditación del Poder Ejecutivo al Poder Judicial*”. Vid.: **CARVAJAL OVIEDO, H.** “*Jurisdicción Contenciosa Administrativa: Doctrina y jurisprudencia al amparo de las leyes No. 1494 y 13-07*”. Librería Jurídica Internacional. 2009. p. 2.

la Junta Monetaria, en ocasión a un recurso de reconsideración o recurso jerárquico. Este último tribunal no tuvo operaciones prácticas.

La *tercera etapa* abarcó la promulgación e implementación de la **Ley 13-07** sobre la Transición hacia el Control Jurisdiccional de la Administración. A pesar de haber sido una ley concebida como una vía de mero tránsito hacia el establecimiento de un sistema de control jurisdiccional de la actividad administrativa, ha terminado por convertirse en un instrumento legal efectivo y protagónico en lo que atañe al desarrollo de la jurisdicción contencioso-administrativa. Parte de sus bondades han sido, entre otras cuestiones, el reconocimiento de la posibilidad de adopción de medidas cautelares en el curso del proceso contencioso administrativo, la ampliación de la competencia de los Juzgados de Primera Instancia para dirimir los conflictos entre el ciudadano y los Ayuntamientos, la extensión del plazo para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa y tributaria, así como el establecimiento del carácter facultativo de los recursos ante la Administración.

Finalmente, la *cuarta etapa* se inaugura con la **Constitución del 26 de enero de 2010**, la cual concibe a la jurisdicción contencioso-administrativa como una jurisdicción especializada con rango constitucional. Dentro de las disposiciones más relevantes que se consagraron en esta Constitución están las siguientes:

- El expreso reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, extensible a todo el Poder Judicial y, en concreto, a la jurisdicción contencioso-administrativa;
- La estructura de la jurisdicción contenciosa administrativa, conformada por Tribunales Superiores Administrativos y Tribunales Contencioso Administrativos de primera instancia. De esta manera, se estableció el doble grado de jurisdicción;
- La posibilidad de recurrir en casación las decisiones de los tribunales superiores;
- La competencia 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 y los particulares;
- La representación permanente de la Administración Pública ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el Procurador General Administrativo.

A pesar de los cambios favorables impulsados en las últimas décadas, lo cierto es que la base normativa establecida por la Ley 1494 para la jurisdicción contencioso-administrativa no se ajusta a las bases constitucionales del Derecho Administrativo. En especial, esta Ley – conforme al paradigma vigente al momento de su sanción— parte del “recurso contencioso administrativo”, lo que se traduce no solo en un limitado acceso a la justicia administrativa, sino además en la ausencia de garantías que permitan el derecho a la tutela judicial efectiva y, con ello, la materialización de los principios que la Constitución ha establecido para el control de la Administración Pública, en especial por lo que respecta a sus cometidos relacionados con la promoción del desarrollo. Ciertamente, la adecuada interpretación constitucional permite ajustar la Ley 1494 a las modernas bases constitucionales del Derecho Administrativo en República Dominicana. Como indicó Allan R. Brewer-Carías, esta es la “*pieza que falta en el proceso de apuntalamiento del Estado de Derecho*”³. Tal es, precisamente, el rol que cumple el proyecto comentado.

³ **BREWER-CARIÁS, A.**, “Modelos de control jurisdiccional de la actividad administrativa del Estado y el sistema en la República Dominicana”, 2022.

II. El proyecto de 2022

En fecha 24 de agosto de 2022 el Poder Ejecutivo sometió al Congreso Nacional un proyecto de ley de la jurisdicción contencioso-administrativa que, conforme lo hasta aquí señalado, busca actualizar la legislación vigente que regula la organización y el funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así, el proyecto presentado en agosto de 2022 buscó consolidar en una sola normativa las disposiciones de la Ley 1494 y la Ley 13-07, arriba referidas, desarrollando en el mismo los puntos neurálgicos y generales que deben regir a la jurisdicción contencioso-administrativa. A grandes rasgos, el contenido del proyecto se estructura de la siguiente manera: *Disposiciones generales* (título I); *estructura orgánica de la jurisdicción contencioso administrativo*, que contempla la división territorial de los tribunales y su competencia (título II); *procedimiento contencioso-administrativo* (título III); *la sentencia y su ejecución* (título IV); *los recursos* (título V); *las medidas cautelares* (título VI); y las *disposiciones especiales* (título VII).

De manera explícita (artículo 1), el proyecto de 2022 reconoció el derecho a la tutela judicial efectiva del cual es titular toda persona frente a cualquier “*conducta, acto, actuación u omisión de la Administración Pública*”. Esta amplitud fue ratificada en su artículo 3, que delimitó de manera extensa el ámbito de esta jurisdicción, no solo en relación con el acto administrativo, sino en general, respecto de una amplia gama de la actividad e inactividad administrativa, incluyendo incluso pretensiones de servicio público (literal g).

Como se puede apreciar, el proyecto de 2022 asumió una visión garantista, al reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva y los derechos y garantías de las personas en el proceso contencioso administrativo (art.6), partiendo de la enumeración abierta de pretensiones administrativas (art. 23). De allí el reconocimiento de la legitimación activa, de manera amplia, en la defensa de cualquier derecho o interés legítimo, incluyendo los derechos colectivos y difusos (art. 25).

De esa manera, el principal aspecto positivo que resaltamos es el proyecto en sí mismo y su depósito en el Congreso Nacional. Como explicamos, las leyes que sustentan a la jurisdicción contencioso-administrativa están desfasadas no solo frente a las nuevas tendencias, sino también de cara a las bases constitucionales que hoy imperan entre nosotros con respecto al ámbito del Derecho Administrativo. Esas leyes, como lo ha considerado la doctrina, han “*agotado su ciclo*”⁴.

Es importante resaltar que, si bien el proyecto de 2022 fue un buen punto de arranque para generar la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa, contenía aspectos que debían ser cuidadosamente examinados. Uno de ellos era la atribución otorgada a la Suprema Corte de Justicia para conocer en única instancia de los recursos interpuestos en contra de las actuaciones administrativas de alcance general del presidente de la República, las cámaras legislativas, el Consejo Superior del Poder Judicial y los órganos constitucionales o extra poder.

También debían ser revisados, entre otras cuestiones, los siguientes aspectos:

- La exclusión del control de la jurisdicción contencioso-administrativa de “los actos que dicten o realicen los poderes y órganos constitucionales del Estado en uso de atribuciones constitucionales y de alcance general” (art. 4);
- El ámbito del control contencioso administrativo (art. 3), con el objetivo de incluir los casos de responsabilidad objetiva. Si bien es cierto que el artículo 148 de la

⁴ **JORGE PRATS**, Eduardo. *La destrucción de la jurisdicción contencioso administrativa*. Acento, 2015.

Constitución sólo contempla la responsabilidad subjetiva, es decir, la obligación del Estado de indemnizar a las personas por las lesiones o perjuicios ocasionados como consecuencia de una actuación u omisión antijurídica, no menos cierto es que el artículo 57.I de la Ley 107-13 reconoce, de forma excepcional, el derecho de las personas de reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración aún en funcionamiento irregular en los casos de gestión de riesgos; y,

- La competencia territorial (art. 18), a fin de incluir como criterio de distribución territorial de competencia el lugar en que el acto administrativo produce sus efectos. Esto con el objetivo de evitar que se sobrecargue el Tribunal Superior Administrativo del Departamento Central, pues los órganos de la Administración Central tienen jurisdicción nacional y la mayoría de los actos que adoptan se emiten en su sede central⁵.

Tal y como explicaremos a continuación, estos aspectos fueron mejorados en el proyecto aprobado en primera lectura por el Senado. A modo de ejemplo: (a) primero, se reconoce la competencia de los tribunales contencioso-administrativos de primera instancia para conocer de las actuaciones administrativas de carácter individual emanadas por el Presidente de la República, las cámaras legislativas, el Consejo Superior del Poder Judicial y los órganos extrapoder (art. 18); (b) segundo, se reconoce la competencia de los tribunales superiores administrativos para conocer de los recursos en contra de las actuaciones administrativas de alcance general de estas entidades (art. 24); (c) tercero, se incluye la responsabilidad objetiva como objeto de control de la jurisdicción contencioso-administrativa y como parte de las pretensiones de los administrados (art. 17.16); entre otras cuestiones. Veamos.

III. El proyecto de 2023

El proyecto aprobado en primera lectura por el Senado en la fecha arriba señalada mantiene y mejora, en muchos aspectos, el contenido del proyecto de 2022. Así, este nuevo proyecto preserva la configuración de la jurisdicción contencioso-administrativa desde el derecho a la tutela judicial efectiva, e insiste en la enumeración de un sistema abierto de pretensiones procesales.

En tal sentido, conviene sistematizar, en sus aspectos centrales, el contenido de este proyecto.

A. El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa: la pretensión procesal administrativa

Frente a la organización basada en el “recurso contencioso-administrativo”, el proyecto define a la jurisdicción contencioso-administrativa desde la pretensión procesal administrativa. Esto quiere decir que el derecho a la tutela judicial efectiva puede ejercerse frente a cualquier manifestación de la actividad e inactividad administrativa, tal y como dispone el artículo 1. Esta norma garantiza *“la tutela judicial efectiva de los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, asegurando la conformidad con el ordenamiento jurídico del Estado de toda conducta, acto, actuación u omisión de la Administración”* (Subrayado nuestro).

Por lo tanto, el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa no puede limitarse por la naturaleza de la actividad o inactividad administrativa, ni mucho menos este acceso queda reducido a las categorías de acto o contrato administrativo. Frente a cualquier manifestación de la actividad e inactividad administrativa, y con independencia de la forma jurídica adoptada, las personas podrán formular cualquier pretensión que consideren necesaria para hacer

⁵ **MEDINA REYES, R.** “*Luces y sombras del Proyecto de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (2/2)*”. Acento: 29 de abril de 2022.

efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva, incluyendo la pretensión de nulidad y, en especial, la de condena⁶.

Como consecuencia de lo anterior, el *principio de universalidad* (numeral 1 del artículo 3) es objeto de una considerable ampliación, pues de la universalidad de control del acto administrativo se pasa a la universalidad de control frente a cualquier manifestación de la actividad e inactividad administrativa, como lo reitera el artículo 4. Esto, a su vez, permite analizar el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa en una doble dimensión: desde el ámbito *objetivo* y desde el *ámbito subjetivo*.

El **ámbito objetivo** es la pretensión procesal administrativa, como lo precisa el artículo 34. Esta es la aproximación adecuada, desde la perspectiva del Derecho Procesal, que en especial fue promovida por Jesús González Pérez⁷. Así, el objeto del proceso contencioso administrativo no es el acto administrativo, ni mucho menos el recurso contencioso administrativo. Es, en puridad, la pretensión que el interesado podrá dirigir en contra de la Administración respecto de cualquier manifestación de su actividad o inactividad administrativa, y al margen de la forma jurídica adoptada.

Por ello, la enumeración de las pretensiones –en el mentado artículo 34– es, en verdad, meramente enunciativa (párrafo único). Así, aquellas pretensiones pueden formularse frente a actos administrativos y reglamentos (numerales 1 y 2), actuaciones u omisiones (numeral 1), contratos o convenios de la Administración (numeral 2) y actuaciones materiales o vías de hecho (numeral 6). En cualquiera de estos casos podrá formularse la pretensión de nulidad (numeral 1), la pretensión mero-declarativa (numeral 2), y la pretensión de condena (numeral 5), en especial, respecto de la responsabilidad patrimonial, incluyéndose, de manera general, tanto la objetiva como la responsabilidad subjetiva (numeral 4). Nótese que, en especial, la pretensión no se limita al llamado contrato administrativo, sino a todo contrato celebrado por la Administración, como muestra de la nueva dimensión que adquiere la universalidad de control, tal y como lo corrobora el artículo 17 al definir la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El **ámbito subjetivo**, especialmente, depende de las partes del proceso contencioso-administrativo. De acuerdo con los fundamentos del Derecho Procesal, el proyecto diferencia la legitimación activa de la legitimación pasiva.

La **legitimación activa**, en el artículo 8, se define en sentido amplio, como corresponde con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva: cualquier persona podrá ejercer la acción, a través de pretensiones contencioso-administrativa, para la defensa de sus derechos e intereses legítimos (numeral 1), incluyendo derechos supra personales, o sea, aquellos que corresponden a un grupo o colectividad (numerales 2 y 3). Esto último es especialmente importante para la tutela judicial efectiva de derechos económicos y sociales.

De manera especial, el artículo 9 reconoce la legitimación activa de la Administración para demandar, en sede judicial, la nulidad de los actos favorables por ella dictados, previa declaratoria de lesividad. Esta norma ratifica la estabilidad jurídica de los actos que amplían la esfera jurídico-subjetiva de las personas, o sea, los actos de contenido favorable⁸. Los numerales 4, 5, 6 y 7 del artículo 8 reconocen, además, la legitimación activa especial a favor

⁶ A nivel comparado se ha observado que la definición de la JCA a partir de la pretensión procesal administrativa supone un cambio de paradigma. **UROSA MAGGI, D.** y **HERNÁNDEZ G., J.I.**, “Las pretensiones procesales administrativas en el Derecho Venezolano”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* N° 13, 2017, pp. 279.

⁷ **GONZÁLEZ PÉREZ, J.**, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, 2001, pp. 53 y ss.

⁸ En concordancia con el artículo 38.

de ciertos órganos del Estado, como sucede con el caso de la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, quienes asumen la condición de órganos de control externo.

La **legitimación pasiva**, de acuerdo con el artículo 10, corresponde a la persona a quien se imputa la actividad e inactividad administrativa, lo que abarca a la Administración Pública (numeral 1). A estos efectos, se comprende no solo a los órganos del Poder Ejecutivo, a la Administración Local y a los demás entes administrativos (artículo 7, numeral 1), sino en general, cualquier otro órgano del Estado que ejerza funciones de naturaleza administrativa (artículo 7, numeral 2)⁹.

Un caso especial, que requerirá de una adecuada interpretación, es que el proyecto amplía la legitimación pasiva a personas del sector privado, cuando “presten servicios públicos o ejerzan funciones administrativas” (numeral 4, artículo 10, en concordancia con el numeral 3 del artículo 7), en vista de que, de cara a los administrados, son los responsables de gestionar indirectamente las actividades y servicios públicos.

El proyecto también regula la representación y defensa de la Administración Pública a través de las funciones de la Procuraduría General Administrativa, quien tiene “*como función principal la representación y defensa permanente de la Administración Pública centralizada y descentralizada por ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siempre que no se trate de un proceso contencioso interadministrativo, en cuyo caso, los entes u órganos administrativos que figuren como partes en dicha controversia, designaran abogados particulares para su representación*” (artículo 30)¹⁰.

Asimismo, se regula la intervención voluntaria y forzosa de terceros, incluyendo la intervención adhesiva, todo ello, de conformidad con los principios del Derecho Procesal (artículo 11). Por otra parte, el proyecto excluye del control contencioso administrativo “*las cuestiones expresamente atribuidas a la jurisdicción civil, penal, contencioso-electoral, constitucional y laboral*” (artículo 20).

B. Los derechos y garantías procesales

El proyecto, al basarse en el derecho a la tutela judicial efectiva, enumera diversas garantías procesales orientadas a asegurar la protección jurídica de todas las situaciones subjetivas lesionadas por la actividad e inactividad administrativa. En esta materia rige de manera “supletoria y excepcional” el “*derecho procesal civil, siempre que sea compatible con la naturaleza propia del proceso contencioso administrativo, y solo cuando los principios propios del derecho administrativo no sean suficientes para resolver la cuestión que se plantee*” (artículo 3). Esto reconoce, así, que la jurisdicción contencioso-administrativa no es un sistema de recursos objetivos, sino una rama más del Derecho Procesal, en concreto, el Derecho Procesal Administrativo.

De esa manera, dentro de las garantías procesales reconocidas en el proyecto, destacamos las siguientes garantías reconocidas en el artículo 3:

⁹ Como es el caso del Congreso Nacional (Senado y Cámara de Diputados), el Poder Judicial (incluyendo la Suprema Corte de Justicia), los órganos electorales (tanto la Junta Central Electoral como el Tribunal Superior Electoral), el Tribunal Constitucional, la Cámara de Cuentas, el Ministerio Público, el Consejo del Poder Judicial, el Consejo Superior del Ministerio Público, la Procuraduría General de la República, el Defensor del Pueblo, la Junta Monetaria y el Banco Central.

¹⁰ El artículo 31 establece “*los entes u órganos administrativos podrán, junto a la Procuraduría General Administrativa, asumir de forma directa su representación y defensa ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, designando abogados que los representen*”.

- Inmediación (numeral 3), en tanto “*se privilegia una relación directa y estrecha entre el tribunal, juez o jueza y el debate e incorporación de pruebas*”;
- Oficiosidad (numeral 4), pues el “*tribunal o el juez de lo contencioso administrativo debe establecer, incluso de oficio, la verdad de los hechos que estime relevantes para la resolución del asunto, a la vez que resguarda siempre el principio de contradicción*”. Asimismo, el “*órgano jurisdiccional deberá también suplir, en la medida que resulte razonable, las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio*”;
- Celeridad (numeral 5), como una derivación de la “*garantía de la tutela judicial efectiva en su dimensión temporal*”. Quedan proscritas, por ende, “*las dilaciones indebidas en el proceso contencioso administrativo, el cual deberá ser expedito en aras de garantizar la efectividad de la tutela judicial*”;
- Contradicción (numeral 6), el cual realza que el proceso contencioso administrativo no es un juicio objetivo y revisor del acto, sino un verdadero proceso inter-partes, en el cual las pretensiones definen el tema a decidir, sin perjuicio de los poderes inquisitivos del tribunal¹¹;
- Igualdad (numeral 7), que rige de manera especial respecto de la Administración Pública, lo que fuerza a interpretar sus privilegios y prerrogativas desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva;
- Publicidad (numeral 8), pues quienes no son parte “*tienen derecho a conocer en cualquier momento de las actuaciones del juez o tribunal apoderado, o de las partes en un proceso determinado*”;
- Gratuidad (numeral 9), en el sentido que “*en los procesos contenciosos administrativos no se exigirá pago alguno de sellos, fianzas o gastos de cualquier naturaleza para su prestación*”.

Además, el artículo 6, en concordancia con otras normas, desarrolla los derechos que derivan de la tutela judicial efectiva, y que pueden sistematizarse de la siguiente manera:

- *Derecho de acceso a la jurisdicción contencioso administrativa*. Esto es, el derecho a ejercer la acción, para lo cual el artículo 5 establece como optativo el agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición de recursos administrativos, tal y como lo reitera el artículo 37¹². El derecho a la acción parte de la interpretación más favorable al ejercicio de la acción (numeral 6)¹³;
- *Derecho a formular cualquier pretensión* frente a la actividad o inactividad administrativa (numeral 1), respetando el principio de formalismo moderado, lo que abarca el derecho

¹¹ Véase el artículo 40, sobre el papel activo del juez contencioso administrativo, así como el artículo 41, relacionado con las medidas de instrucción.

¹² Según la norma, quien que haya iniciado la vía administrativa, a través de los correspondientes recursos, tendrá dos opciones. Así, “*podrá desistir de estos a fin de apoderar directamente de sus pretensiones a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*”, o podrá optar por “*aguardar la culminación o resolución definitiva por parte del ente órgano administrativo apoderado del recurso*” Si la Administración Pública no decide el “*procedimiento en los plazos establecidos en la ley, podrá interponerse acción contencioso-administrativa sobre la base de silencio administrativo o inactividad de la Administración*”.

¹³ Párrafo II

“a que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que puedan ser subsanados en el curso del proceso” (numeral 7);

- *Derecho a la tutela cautelar efectiva*, a lo fines de prevenir perjuicios irreparables en el curso del proceso (numeral 2);
- *Derecho a alegar y probar* (numerales 3 y 10), todo ello en el marco del derecho al juez imparcial y objetivo (numeral 9), y de las garantías propias del derecho al debido proceso, incluido en especial el derecho a un proceso sin dilaciones (numeral 8);
- *Derecho a obtener una sentencia oportuna y motivada* (numeral 4), así como el derecho a la ejecución forzosa y expedita de la sentencia (numeral 5);
- *Derecho a ejercer los recursos procesales aplicables*, incluyendo la apelación (numeral 11).

C. La organización de los tribunales contencioso-administrativos

Según el artículo 12 del proyecto analizado, la jurisdicción contencioso-administrativa estará conformada por tres niveles: (i) los tribunales contenciosos de primera instancia, (ii) los tribunales superiores administrativos, y (iii) la Suprema Corte de Justicia¹⁴.

Los **tribunales contencioso-administrativos de primera instancia** serían de naturaleza unipersonal por provincia (artículo 15). En caso de un gran volumen de casos, el tribunal podrá dividirse en salas, en cuyo caso se designará un juez presidente del tribunal (Párrafo I). Estos tribunales serán competentes para conocer en primera instancia de las acciones ejercidas respecto de la actividad e inactividad administrativa, incluyendo los actos de los gobiernos locales (artículo 17) y los incidentes (artículo 19), con excepción de los casos enumerados en el artículo 23 del proyecto.

Cuando la pretensión se deduzca en contra de las altas autoridades mencionadas en el artículo 18, la competencia corresponderá *“a los tribunales contenciosos administrativos de primera instancia del Distrito Nacional y las provincias de Santo Domingo y San Cristóbal”*¹⁵.

Los **tribunales superiores administrativos** serán órganos jurisdiccionales de naturaleza colegiada (artículo 21). Cuando el número de asuntos así lo amerite, podrán dividirse en salas *“por no menos de tres jueces, entre los cuales debe haber un presidente de sala”* (Párrafo 1). De acuerdo con el artículo 22, estos tribunales estarán distribuidos territorialmente de la siguiente manera:

- Departamento Central: Con asiento en el Distrito Nacional y competencia sobre el Distrito Nacional y las provincias de Santo Domingo y de San Cristóbal;

¹⁴ Además, el proyecto regula a los órganos de apoyo de los tribunales contenciosos administrativos, como es el caso de la Secretaría (artículos 26-27), Alguaciles (artículo 28), y demás auxiliares (artículo 29).

¹⁵ Esa competencia se asigna para *“conocer de las acciones en donde se impugna la actividad administrativa de carácter individual emanadas por el presidente de la Republica; el Senado de la Republica; la Cámara de Diputados; la Suprema Corte de Justicia; el Tribunal Constitucional; el Tribunal Superior Electoral; la Junta Central Electoral; la Cámara de Cuentas; el Defensor del Pueblo; la Junta Monetaria; el Ministerio Público; el Consejo del Poder Judicial; el Consejo Superior del Ministerio Público; la Procuraduría General de la Republica; y el Banco Central”*.

- Departamento Este: Con asiento en la ciudad de San Pedro de Macorís y competencia sobre las provincias de San Pedro de Macorís, Monte Plata, Hato Mayor, El Seibo, La Romana y La Altagracia;
- Departamento Norte: Con asiento en la ciudad de Santiago de los Caballeros y competencia sobre las provincias de Santiago, La Vega, Monseñor Nouel, Santiago Rodríguez, Espaillat, Valverde, Puerto Plata, Montecristi y Dajabón;
- Departamento Nordeste: Con asiento en la ciudad de San Francisco de Macorís y competencia sobre las provincias Duarte, de Samaná, María Trinidad Sánchez, Sánchez Ramírez y Hermanas Mirabal;
- Departamento Sur: Con asiento en la ciudad de Azua de Compostela y competencia sobre las provincias de Azua, Peravia, San Juan, Barahona, Bahoruco, Independencia, San José de Ocoa, Pedernales y Elías Piña.

Ahora bien, de acuerdo con las competencias generales de los tribunales superiores administrativos enumeradas en el artículo 23, los tribunales superiores son, como regla, tribunales de segunda instancia, salvo en los casos en los que conocen de acciones en primera instancia, como excepción a las competencias asignadas a los tribunales de primera instancia por el artículo 17.

Así, los tribunales superiores administrativos conocen en primera instancia de las pretensiones “*contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si estos no son conocidos por los tribunales contenciosos administrativos de primera instancia*” (artículo 23, numeral 2). Esto abarca las pretensiones de nulidad basadas en la “*legalidad de los actos, resoluciones, reglamentos, normas y planes de carácter normativo y de alcance general, dictados por la Administración Pública, cuando estos no sean de la competencia de otra jurisdicción*” (numeral 4).

De igual manera, conocerán de “*los recursos contra las decisiones del tribunal disciplinario del Colegio de Abogados de la República Dominicana*” (numeral 6), así como de “*la actividad disciplinaria del Colegio Dominicano de Notarios*” (numeral 7), en ambos casos, por “*excepción a lo dispuesto de manera ordinaria para las demás corporaciones profesionales de derecho público*”.

Además, los tribunales superiores administrativos conocerán, como principio, de los recursos de apelación en contra de las sentencias dictadas por los tribunales de primera instancia. Esto incluye “*los recursos de apelación contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que, en esencia, tenga esa condición*” (numeral 1). Asimismo, resolverán “*en apelación de conformidad con la ley, las acciones contenciosas administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles*” (numeral 3).

Asimismo, estos tribunales conocerán de las “*recusaciones planteadas en contra de los jueces de los tribunales contenciosos administrativos de primera instancia y de los propios jueces de los tribunales superiores administrativos, cuando esto último sea posible por no recaer dicha recusación sobre un número de jueces que impida sesionar al órgano jurisdiccional de que se trate*” (numeral 5).

En el ámbito de las competencias de los tribunales superiores, el artículo 24 asigna al Tribunal Superior Administrativo del Departamento Central un catálogo especial de competencias. En primera instancia, este Tribunal conocerá de actuaciones administrativas de alcance general, emanadas de “altas autoridades”¹⁶ (numeral 1). Asimismo, conocerá en alzada de los recursos de apelación “*contra las decisiones en asuntos conocidos en primera instancia ante los tribunales contenciosos administrativos de primera instancia del Departamento Central*” (numeral 2).

Por último, el artículo 25 enumera las competencias de la **Suprema Corte de Justicia**. Estas competencias se extienden al conocimiento de tres tipos de causas, junto a las medidas cautelares que se soliciten (numeral 4). Así, las tres causas son las siguientes:

- Los recursos de “*casación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales superiores administrativos, en única o última instancia*” (numeral 1).
- Los recursos de apelación “*contra las decisiones en asuntos conocidos en primera instancia ante los tribunales superiores administrativos*” (numeral 2).
- Las recusaciones de los “*jueces de los tribunales superiores administrativos cuando esta involucre un número de jueces que impida sesionar al órgano jurisdiccional de que se trate*” (numeral 3).

La Suprema Corte de Justicia reglamentará el conocimiento de estos asuntos en pleno o en salas (Párrafo Único).

D. Aspectos procesales del proceso ordinario en primera instancia

El proyecto introduce nuevos elementos, como son: (i) el aumento del plazo de treinta (30) a sesenta (60) días hábiles establecido por la Ley 13-07 para interponer la acción contencioso-administrativa, contados a partir de la notificación o publicación regular y válida de la actuación u omisión impugnada, según sea el caso¹⁷. No obstante, el artículo 36 establece las siguientes excepciones:

- En caso de silencio, omisión o inactividad administrativa, el plazo para la interposición de la acción no es preclusivo;
- En caso de actividad material constitutiva en vía de hecho llevada, el plazo será de sesenta (60) días hábiles “*contados a partir del día en que el administrado tenga conocimiento de dicha actividad*”;
- Cuando “*se pretenda incoar contra la Administración Pública una acción en cobro de montos pecuniarios de origen contractual, el plazo de la prescripción será el de derecho común para las acciones de naturaleza contractual*”; y
- Cuando se trate de acciones “*ligadas a la responsabilidad patrimonial, el plazo será de dos (2) años calendarios, contados a partir de la actuación pública causante del daño, o, en su caso, de la manifestación de sus efectos lesivos*”.

¹⁶ A saber, “el presidente de la República; el Senado de la República; la Cámara de Diputados; la Suprema Corte de Justicia; el Tribunal Constitucional; el Tribunal Superior Electoral; la Junta Central Electoral; la Cámara de Cuentas; el Defensor del Pueblo; la Junta Monetaria; el Ministerio Público; el Consejo del Poder Judicial; el Consejo Superior del Ministerio Público; la Procuraduría General de la República; y el Banco Central”.

¹⁷ Artículo 35.

Dentro de esos plazos, la parte interesada podrá presentar la instancia para ejercer la acción¹⁸. Una vez recibida la instancia, el presidente del tribunal fijará audiencia en un plazo no mayor de un (1) día¹⁹, previa notificación al “ente u órgano accionado y al Procurador General Administrativo” Entre la fecha de la citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de treinta (30) días²⁰.

En este plazo, la parte accionada, el Procurador General Administrativo y los terceros con legitimación pasiva, si los hubiere, depositarán su escrito de defensa o contestación en la Secretaría del tribunal ante el cual se les haya citado con un plazo de por lo menos cinco (5) días antes de la fecha pautada para la celebración de la audiencia²¹.

La instrucción se basa en el principio de oralidad o por audiencias públicas²², de acuerdo con el principio de libertad probatoria²³. En efecto, culminada la audiencia se presentarán las conclusiones, en un plazo común de cinco días hábiles y francos.²⁴

Una de las ventajas de la oralidad del proceso contencioso administrativo es que la sala tendrá el control y manejo del expediente, de modo que, luego de que se verbalicen las conclusiones, la acción quedará en estado de fallo, evitando su estancamiento en la secretaría general. La oralidad puede concebirse como una fuente de legitimidad de las actuaciones judiciales y, por tanto, como un requisito que asegura la tutela efectiva de las personas. Esta garantía obliga a los órganos jurisdiccionales a asegurar una rápida administración de justicia, la cual no puede estar retardada por largos escritos y plazos prolongados para elaborarlos.

E. Aspectos procesales del proceso sumario en primera instancia

Otra de las novedades del proyecto es la introducción de un procedimiento sumario o abreviado aplicable para las siguientes pretensiones (de acuerdo con el artículo 58):

- Las actuaciones materiales constitutivas de vías hecho;
- Aquellas pretensiones cuya cuantía no supere los ciento cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$150,000.00);
- El reclamo por la “prestación de servicios públicos, cuando este solo tenga por objeto el restablecimiento de la situación jurídica infringida”;
- Las prestaciones de dar o hacer, “por abstención o carencia, cuando este solo tenga por objeto el restablecimiento de la situación jurídica infringida”;

¹⁸ De acuerdo con las formalidades del Artículo 45, que serán interpretados de conformidad con el principio de formalismo moderado, como señala el Párrafo Único.

¹⁹ Artículo 40. Según el Párrafo II, “en aquellos casos en que el tribunal estuviese dividido en salas, el presidente del tribunal, en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles, designará, mediante el método aleatorio previsto por el Consejo del Poder Judicial, la sala que conocerá la acción, en cuyo caso la audiencia será fijada por el presidente de dicha sala en un plazo no mayor de un (1) día hábil”.

²⁰ Artículo 46.

²¹ Artículo 47. De ser el caso, en esta oportunidad podrá ejercerse acción o demanda reconvenzional (Art. 49).

²² Artículo 50.

²³ Artículos 52 y 53. De ser el caso, la instrucción podrá extenderse a otras audiencias (Párrafo I, Artículo 54). El Artículo 57 regula las audiencias virtuales.

²⁴ Artículo 55.

- La acción contra “*las medidas conservatorias y aquellas relacionadas con el cobro compulsivo de la deuda tributaria, tomadas por los funcionarios de la Administración Tributaria que tuvieren tales competencias*”; y
- Cualquier acción “*ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa o tributaria que tenga como fundamento o esté relacionada con la ejecución de una sentencia dictada en la materia, afín a la nulidad de actuaciones que obstaculicen dicha ejecución por parte de la Administración Pública*”.

La audiencia del procedimiento sumario se celebrará dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la acción²⁵. Los incidentes que se produzcan en el proceso serán decididos conjuntamente con el fallo del fondo²⁶. Una vez practicadas las pruebas, las partes formularán sus conclusiones sobre el objeto del litigio, debiendo el tribunal dictar sentencia en el plazo de cinco (5) días²⁷.

F. Medidas cautelares

Como vimos, el proyecto reconoce el poder cautelar general del juez²⁸, medida que sin duda tributa en favor del derecho a la tutela judicial efectiva de las personas. Estas medidas serán otorgadas –conforme a los principios procesales generales— cuando se presuma la verosimilitud del derecho alegado, siempre que se constaten “*situaciones que impidieren o dificultaren la efectividad de la tutela que pudiera otorgarse en la sentencia que resuelva lo principal*”²⁹.

Dentro del poder cautelar general que el proyecto reconoce, se contemplan medidas cautelares que tienen por objeto **suspender o hacer cesar** los efectos ejecutorios y ejecutivos del acto administrativo o de naturaleza reglamentaria impugnado³⁰. Asimismo, podrán dictarse **medidas cautelares positivas** o que “*ordenen a la Administración Pública al cumplimiento de una obligación de hacer, dar o no hacer; incluyendo la facultad para el juez dictar medidas provisionales, siempre que no exista una contestación seria que obligue a un examen profundo de la cuestión*”³¹. Al tratarse de un poder general, cabe cualquier tipo de medida cautelar innominada.

En cuanto a la oportunidad, el proyecto permite solicitar **medidas cautelares anticipadas**, o sea, previas al propio proceso contencioso administrativo. En caso de que la medida cautelar sea concedida, “*la acción principal deberá presentarse en el plazo concedido por el juez, el cual no podrá exceder del plazo de treinta (30) días hábiles. En caso de no presentarse en dicho plazo, se ordenará su levantamiento y se condenará a la parte solicitante al pago de las costas*”³².

Las medidas cautelares también podrán solicitarse en **cualquier grado e instancia del proceso**. En casos de **extrema urgencia**, el juez “*a solicitud de parte, podrá disponer las medidas cautelares sin necesidad de conceder audiencia; para tal efecto, el juez podrá exigir la constitución de una garantía o acordar las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar*

²⁵ Artículo 61.

²⁶ Artículos 62 y 63.

²⁷ Artículo 65.

²⁸ Artículo 101.

²⁹ Artículo 103.

³⁰ Artículo 104. La solicitud de adopción de una medida cautelar contra un acto administrativo sancionador tendrá carácter suspensivo mientras se conoce y estatuye la petición (Artículo 109).

³¹ Numeral 4, artículo 104.

³² Numeral 2, Artículo 104.

*dichos perjuicios, sin que en ningún caso, tales medidas se constituyan en un obstáculo para la tutela cautelar ordenada*³³. Fuera de esos casos, la decisión de la medida se adoptará previo contradictorio, pero el juez podrá acordar **medidas provisionalísimas** mientras decide la incidencia³⁴.

Las medidas provisionalísimas han encontrado su germen en el artículo 7 de la Ley 13-07, al otorgarle al tribunal la potestad de “*adoptar cuantas medidas sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso*”. En ese sentido, la jurisprudencia del Tribunal Superior Administrativo designa como una medida provisionalísima una disposición que procura preservar el propio objeto del fallo cautelar, esto es, proteger la eficacia de la sentencia que decida sobre el expediente cautelar.³⁵

La ejecución de las sentencias de medidas cautelares se registrará por las disposiciones de ejecución forzosa de sentencia que se comentan en la siguiente sección, tomando en cuenta que ellas serán ejecutorias, **aun ante la presentación de un recurso de apelación**³⁶.

Actualmente, las medidas cautelares no son recurribles en nuestro país. A pesar de que la Ley 13-07 establecía de manera implícita en su artículo 8 que las sentencias de una medida cautelar podrían ser recurridas en casación³⁷, la Ley 491-08, que modifica la Ley 3726 sobre Procedimiento de Casación, derogó esta disposición al establecer que no se podrá interponer recurso de casación en contra las sentencias preparatorias ni las que dispongan medidas conservatorias o cautelares. Esta disposición trascendió a la actual Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, al establecerse en el artículo 11, numeral 1), que no podrán ser objeto de recurso de casación “*las sentencias preparatorias ni aquellas que ordenan medidas de instrucción, conservatorias, cautelares o provisionales distintas a las ordenanzas de referimiento, sino conjuntamente con la sentencia definitiva*”.

La doctrina ha categorizado esta limitación de la recurribilidad de las medidas cautelares como un exceso del legislador, y se considera que “*el legislador debió examinar la realidad nacional al momento de impedir el recurso de casación en esta materia. En efecto, la sentencia cautelar es dispuesta por un Tribunal de Segundo Grado, por lo que solo tendría una vía de recurso por ante el Poder Judicial: la casación, la cual también se prohíbe legalmente. Esto es un evidente exceso del legislador, ya que tradicionalmente el parámetro o criterio para la determinación de si una sentencia deber ser recurrible o no es el grado de afectación a los derechos de las personas; por lo que, si en lo cautelar hay un cambio de situación jurídica de las partes, es evidente que existe afectación grave de sus intereses legítimos **y, en consecuencia, debería permitirse algún tipo de recurso***³⁸ (negrita y subrayado es nuestro).

En ese sentido, de aprobarse el proyecto habilitando el recurso de apelación para las medidas cautelares, se estaría dando un gran paso de avance en los procesos cautelares de la jurisdicción contencioso-administrativa dominicana. Primero, porque se daría cumplimiento al mandato constitucional sobre el doble grado de jurisdicción de las decisiones que tomen los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa y; segundo, pues dotaría de mayor seguridad jurídica los procesos contenciosos administrativos, en la medida de que el

³³ Numeral 1, Artículo 104, en concordancia con el Artículo 107.

³⁴ Numeral 3, artículo 104. El procedimiento está regulado en el artículo 105, mientras que el artículo 106 regula el procedimiento en caso de actos de contenido normativo o reglamentario.

³⁵ **VÁSQUEZ GOICO, R.** *Las medidas cautelares en el contencioso administrativo dominicano*. Santo Domingo: Ángel Potentini. 2018. P.113

³⁶ Artículos y 111.

³⁷ **Ibidem.** P.125

³⁸ **VÁSQUEZ GOICO, RAFAEL.** *Las medidas cautelares en el contencioso administrativo dominicano*. República Dominicana: Pontentini. 2018. P.128.)

administrado podría recurrir una decisión de medida cautelar que haya sido tomada violentando la ley o que vulnere elementos de fondo de la acción principal.

G. La sentencia y su ejecución. Otras formas de terminación del proceso

El proyecto regula el contenido de la sentencia, que, de acuerdo con el principio contradictorio, *“deberá resolver todas las cuestiones planteadas en el curso del proceso y contendrá los motivos o fundamentos suficientes y razonables que la justifiquen en toda su extensión”*³⁹. Así, según el artículo 68, el contenido de la sentencia dependerá del tipo de pretensión deducida, lo que según los casos podrá derivar en sentencias de nulidad, mero declarativas y de condena. La sentencia deberá dictarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la que el expediente haya quedado en estado de fallo⁴⁰.

En especial, deben destacarse las siguientes normas que delimitan el poder de sustitución del juez en la sentencia:

- En caso de que un acto administrativo o un reglamento sean anulados parcialmente, *“el tribunal no podrá sustituir el contenido anulado, así como tampoco el contenido discrecional de los mismos, aunque sí podrá incluir su interpretación de los efectos de la anulación parcial, que vinculará a la Administración Pública y demás sujetos”*⁴¹;
- Cuando *“la conducta declarada ilegítima sea reglada o cuando la discrecionalidad de alguno de los elementos desaparezca durante el transcurso del proceso, la sentencia impondrá la conducta debida y prohibirá su reiteración para el caso correspondiente”*⁴²;
- Cuando la sentencia estimatoria *“verse sobre potestades administrativas con elementos discrecionales, sea por omisión o por su ejercicio indebido, ordenará el ejercicio de tales potestades, dentro del plazo que al efecto se disponga, conforme a los límites y mandatos impuestos por el ordenamiento jurídico y por los hechos del caso, previa declaración de la existencia, el contenido y el alcance de los límites y mandatos, si así lo permite el expediente”*.

Asimismo, el artículo 81 reconoce el derecho a la ejecución de la sentencia, de acuerdo con los siguientes principios.

Las **sentencias que impongan pago de sumas de dinero**, según el artículo 82, deberán ser cumplidas por la Administración de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria⁴³, salvo casos de cumplimiento fraccionado⁴⁴. El incumplimiento de la inclusión del contenido presupuestario se retendrá como desacato, de acuerdo con los términos del artículo 85.

³⁹ Artículos 66 y 67. Los artículos 74 y 75 regulan el efecto de la sentencia de acuerdo con su contenido.

⁴⁰ Artículo 69.

⁴¹ Artículo 70. La norma agrega que *“los tribunales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición de carácter reglamentario en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos administrativos anulados”*.

⁴² Artículo 71.

⁴³ La sentencia firme producirá, automáticamente, el compromiso presupuestario de los fondos pertinentes para el ejercicio fiscal en que se produzca la firmeza de la sentencia. El Artículo 84 contiene disposiciones presupuestarias adicionales.

⁴⁴ Cuando el cumplimiento de la sentencia signifique la provisión de fondos para los cuales no sea posible pagarlos en su totalidad *“sin afectar seriamente el interés público o sin provocar trastornos graves a su situación patrimonial, la Administración Pública, obligada al pago, podrá, mediante escrito motivado, solicitar al juez competente que se le autorice fraccionar el pago, bien sea de común acuerdo con el beneficiario de la misma, o, en caso de desacuerdo, de conformidad con los términos fijados por el juez, previa audiencia con las partes involucradas”* (Artículo 91).

Las **sentencias que condenen a la Administración Pública** a una obligación de dar, hacer o no hacer, igualmente, serán cumplidas de acuerdo con lo ordenado. El incumplimiento será considerado desacato⁴⁵.

Así, según el artículo 85, *“todas las omisiones o actuaciones realizadas en contravención a lo dispuesto en una sentencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así como los actos que se dicten o ejecuten con la finalidad de eludir el cumplimiento de lo dispuesto por el órgano jurisdiccional, serán nulas de pleno derecho”*⁴⁶. En tales casos, el tribunal podrá ordenar medidas de ejecución forzosa⁴⁷:

- Autorizar la *“inscripción o realización de cualquier medida conservatoria sobre el patrimonio de los funcionarios titulares de la Administración Pública renuentes al cumplimiento de la sentencia”*.
- Autorizar la realización de *“embargos y procedimientos de ejecución sobre bienes patrimoniales de dominio privado de la Administración Pública”*.

Según el artículo 89, el embargo ejecutivo podrá trabarse en contra de bienes de dominio privado de la Administración Pública, que no se encuentren destinados directamente a un fin público; la cuota accionaria en sociedades comerciales con participación estatal, propiedad del ente público condenado, siempre que la totalidad de dichos embargos no supere un diez por ciento (10%) del total de la conformación accionaria, y los ingresos percibidos efectivamente por transferencias contenidas en la Ley del Presupuesto General del Estado, a favor de la Administración Pública condenada, siempre que no superen un diez por ciento (10%) del total de la transferencia correspondiente a ese período presupuestario.

Por el contrario, y según el artículo 90, no serán embargables:

- a) Los bienes de titularidad pública destinados al uso y aprovechamiento común; ni los vinculados directamente con la prestación de servicios públicos en el campo de la salud, la educación o la seguridad, y cualquier otro de naturaleza esencial;
- b) Los bienes patrimoniales de la Nación; los bienes de dominio público custodiados o explotados por particulares bajo cualquier título o modalidad de gestión; las cuentas corrientes y cuentas cliente de la Administración Pública; los fondos, valores o bienes que sean indispensables o insustituibles para el cumplimiento de fines o servicios públicos esenciales;
- c) Los recursos destinados por ley a una finalidad específica, al servicio de la deuda pública, tanto de intereses como de amortización, al pago de servicios personales, a la atención de estados de necesidad y urgencia o destinados a dar efectividad al sufragio; y,
- d) Los fondos para el pago de pensiones, las transferencias del fondo especial para la Educación Superior, ni los fondos públicos otorgados en garantía, aval o reserva dentro de un proceso judicial.

En ese sentido, no podrá *“suspenderse el cumplimiento de la sentencia que ostente la autoridad de cosa irrevocablemente juzgada ni declararse su inejecución total o parcial, a menos que el tribunal encargado de la ejecución verifique la imposibilidad material o legal de ejecutar el fallo”* (artículo 92).

⁴⁵ Artículo 72, Párrafo Único, que por error material remite al artículo 69.

⁴⁶ Lo podría dar lugar a la sanción prevista en el Artículo 86.

⁴⁷ Artículo 88.

Finalmente, el proyecto regula, genéricamente, el desistimiento, la aquiescencia y la transición⁴⁸.

H. Recursos procesales

Como derivación del derecho a la tutela judicial efectiva, el proyecto reconoce el derecho a recurrir⁴⁹, al tiempo que ratifica la prohibición de *reformatio in peius*, es decir, la proscripción de que el resultado del ejercicio de cualquier vía recursiva resulte en la modificación a peor o en perjuicio de la situación jurídica de la parte recurrente⁵⁰.

De esa manera, se contemplan el recurso de apelación⁵¹ y el recurso de casación, de acuerdo con la Ley 2-23 de 17 de enero de 2023 sobre recurso de casación⁵². En lo que sigue se ponderan tanto los aspectos positivos como aquellos que tienen oportunidad de mejora del proyecto. Merece la pena señalar, en todo caso, que el proyecto de referencia exige una extensa discusión y revisión, de las cuales resulte un texto legal moderno, acorde con las necesidades de una jurisdicción tan especializada como lo es la contenciosa administrativa.

IV. Aspectos positivos del proyecto

Dentro de los aspectos positivos del proyecto, destacamos los siguientes:

- **Sistema abierto de pretensiones.** De manera cónsona con los fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo en República Dominicana, el proyecto abandona la concepción del recurso contencioso administrativo, para reconocer un sistema abierto de pretensiones que pueden formularse respecto de cualquier modalidad de la actividad o inactividad administrativa.
- **Doble instancia.** El proyecto regula el proceso en dos instancias. Esta estructura de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en el proyecto es cónsona con el artículo 165.3 de la Constitución al garantizar el doble grado de jurisdicción en la jurisdicción contencioso-administrativa. La creación de un tribunal de alzada que conozca las decisiones de los tribunales de primera instancia hace que las decisiones *“tengan la mayor certeza posible. Pues se parte de la presunción, por una parte, de que el tribunal de primer grado puede cometer errores en la apreciación de los hechos y en la interpretación del derecho y, por otra parte, de que el tribunal de segundo grado, por ser colegiado y estar integrados por jueces más experimentados, está en condiciones de corregir los errores de que adolezca la sentencia dictada en primera instancia”*⁵³.
- **Distribución territorial.** Otro aspecto positivo del proyecto es la distribución en cinco departamentos del Tribunal Superior Administrativo. Esta distribución fortalece la tutela judicial efectiva y el debido proceso consagrados en el artículo 69 de la Constitución. En vista de que el Tribunal Superior Administrativo tiene competencia nacional, un ciudadano de una localidad distante del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, debe recorrer grandes distancias e incurrir en gastos adicionales para poder acceder a la justicia y dirimir cualquier situación que le afecte con la Administración Central. De aprobarse esta división por departamentos, al ciudadano se le facilitaría el

⁴⁸ Artículos 76, 78 y 79.

⁴⁹ Artículo 93.

⁵⁰ Artículo 95.

⁵¹ Artículo 96.

⁵² Artículo 100.

⁵³ **ACOSTA, HERMOGENES B.** *La garantía del doble grado de jurisdicción.* Gaceta Judicial. 16 de noviembre de 2009.

ejercicio de su derecho a una justicia accesible y oportuna, sin que medie la condicionante de la distancia a la hora de resolver cualquier situación contra la Administración que le afecte.

- **Amplitud de las medidas cautelares y su recurribilidad.** El proyecto reconoce el poder cautelar general, en sintonía con la importancia de las medidas cautelares reconocido el Tribunal Superior Administrativo al considerar que: “[L]as medidas cautelares son el instrumento necesario para garantizar la efectividad de la tutela judicial, o para garantizar el cumplimiento de las sentencias, en materia administrativa, cumplimiento que en principio y, con carácter general, ha de ser íntegro. Estas se constituyen en la protección que los órganos jurisdiccionales otorgan, en forma provisional, al derecho que se defiende, para evitar que durante el tiempo en que se tramita el proceso, ese derecho sufra un daño, de características tales, que resulte imposible o muy difícil de reparar cuando se dicte la sentencia que lo reconoce”⁵⁴. (subrayado nuestro).

Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir un riesgo o peligro en la ejecución de la decisión que ponga fin al recurso contencioso administrativo como consecuencia de la demora en fallar del juez ordinario. De ahí que el proceso cautelar puede ser concebido como una manifestación del derecho fundamental que posee el recurrente a obtener una tutela judicial efectiva, pues dicha medida de carácter preventivo permite asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa. Por otro lado, el aspecto más trascendental que dispone el proyecto en cuanto a las medidas cautelares es la posibilidad de que las decisiones cautelares sean recurridas en apelación.

- **Oralidad.** El principio de oralidad, además de fortalecer la celeridad, protege de manera adecuada la inmediatez y otorga al proceso contencioso administrativo gran flexibilidad. La celebración de audiencias en la jurisdicción contencioso-administrativa sería un elemento nuevo que podría acelerar el conocimiento de los casos y evitaría su estancamiento, en vista de que *“la sala tendrá el control y manejo del expediente, de modo que, luego de que se verbalicen las conclusiones, el recurso quedará en estado de fallo”*⁵⁵. El procedimiento que establece actualmente la Ley 1494 es meramente administrativo, delegado en gran medida al presidente del tribunal, quien tiene a su cargo numerosas actuaciones⁵⁶. La mayor parte del procedimiento contencioso administrativo reposa en manos del presidente y la secretaría del tribunal.

A esto se le suman otros factores, como el envío a las salas cuando los expedientes están totalmente “completos”, lo que suele demorar años; y la subsanación por parte de la secretaría general de la inobservancia de los plazos para interponer los escritos de defensa o el dictamen del Procurador General Administrativo. En efecto, todos estos factores traen como consecuencia contribuir a la morosidad judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa⁵⁷. En consecuencia, dar cabida a la oralidad en los procesos contenciosos administrativos podría *“concebirse como una fuente de legitimidad de las*

⁵⁴ TSA, sentencia de fecha 29 de diciembre de 2014, No. 112-2014.

⁵⁵ **MEDINA REYES, R.** “*Luces y sombras del Proyecto de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (1/2)*”. Acento: 2 de abril de 2022.

⁵⁶ Como lo son: dictar los autos para notificar al Procurador General Administrativo o al demandado de la instancia recibida por el recurrente, notificar mediante auto la defensa del demandado al recurrente, comunicar los alegatos a las partes. Una vez que las partes hayan puntualizado sus conclusiones y expuesto sus medios de defensa el asunto controvertido se reputará en estado de fallo y bajo la jurisdicción del tribunal

⁵⁷ **MEDINA REYES, R.** “*Luces y sombras del Proyecto de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (1/2)*”, cit.

actuaciones judiciales y, por tanto, como un requisito que asegura la tutela efectiva de las personas. Esta garantía obliga a los órganos jurisdiccionales a asegurar una rápida administración de justicia, la cual no puede estar retardada por largos escritos y plazos prolongados para elaborarlos⁵⁸ (subrayado añadido).

- **Procedimientos sumarios.** Los procedimientos sumarios o abreviados favorecen la celeridad y formalismo moderado de la jurisdicción contencioso-administrativa. En nuestra jurisdicción contencioso-administrativa los procesos abreviados pueden disminuir significativamente en la mora judicial de los tribunales, y a su vez, evitar que se interpongan acciones de amparo para asuntos urgentes que son competencia de la jurisdicción ordinaria⁵⁹. Ciertamente, valoramos como positivo que se creen mecanismos como estos para agilizar los procesos en los tribunales y que garanticen una sana y oportuna administración justicia en favor de los derechos de los administrados.

V. Aspectos con oportunidad de mejora

Para adecuar este proyecto de ley a las disposiciones constitucionales y legales que regulan los asuntos contenciosos administrativos y los lineamientos del Derecho Administrativo, hemos identificado ciertos aspectos de mejora que requieren de un análisis más minucioso.

- **Objeto de la pretensión procesal.** Ya vimos que el proyecto, de manera adecuada, reconoce que la pretensión podrá deducirse frente a cualquier actividad o inactividad administrativa. Empero, la enumeración de este objeto de la pretensión está dispersa en varios artículos, como es el caso de los artículos 17 y 34. Además, al regular aspectos procesales, se amplía esa enumeración, incluso, para aludir al contrato administrativo, a pesar de que esta expresión no aparece en la cláusula general del artículo 34⁶⁰.

Cuando se analizan leyes similares de otros países, se comprueba que las actividades de la Administración sujetas a control son resumidas y lo más compactas posible. En Perú, por ejemplo, la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es bastante práctica y en seis (6) numerales abarcan los actos administrativos, la inactividad u omisión de la Administración, y las actuaciones materiales⁶¹. En ese sentido, entendemos, que se puede simplificar y reunificar la enumeración de la actividad e inactividad administrativa.

- **Legitimación pasiva.** La enumeración de los poderes a los cuales aplica el proyecto como sujetos de control, en el artículo 7.2, parece basarse en una enumeración taxativa, lo que puede dar problema de interpretación. Por ejemplo, se hace referencia de manera conjunta a la Junta Monetaria y al Banco Central como órganos sujetos al control de la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, en ninguno de los artículos del proyecto, se hace referencia a la Superintendencia de Bancos. Para evitar estos riesgos, es recomendable que la norma no contenga una lista, sino que alude de manera amplia al resto de órganos del poder público distintos al Poder Ejecutivo. Esto es especialmente útil en relación con las autoridades reguladoras independientes⁶².

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibidem*

⁶⁰ Por ejemplo, artículo 68.1.

⁶¹ Artículo 4 de la Ley No. 27584 que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

⁶² En ese sentido, las administraciones reguladoras independientes tienen como base constitucional el artículo 147.3 de la Constitución que dispone que “*la regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades*

- **Competencias de primera instancia de los tribunales superiores.** El reconocimiento de competencias de primera instancia a los tribunales superiores puede generar distorsiones desde la perspectiva de la doble instancia. Si bien es cierto, que uno de los aspectos positivos que ponderamos del proyecto es que la estructura de los tribunales concuerda con el artículo 165.3 de la Constitución al garantizar el doble grado de jurisdicción en la jurisdicción-contencioso administrativa, no menos cierto es que esto se ve afectado, y de cierta manera se contradice, cuando otorga atribuciones de conocer ciertas demandas al tribunal superior administrativo. Por ejemplo, cuando se reconoce la competencia otorgada para conocer de las impugnaciones en contra de las actividades administrativas de carácter general emanadas del Presidente, de las Cámaras Legislativas, del Consejo del Poder Judicial y de los órganos extrapoder⁶³.
- **Exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa.** La exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa de las cuestiones expresamente atribuidas a la jurisdicción civil, penal, contencioso-electoral, constitucional y laboral, puede atentar contra el principio de universalidad, en el sentido de que toda actividad o inactividad administrativa queda sometida a la jurisdicción contencioso-administrativa, más allá de su forma. Por el contrario, esta exclusión podría llevar a concluir que la “actividad privada” de la Administración queda sujeta a la jurisdicción civil, o que, por ejemplo, solo los contratos administrativos sujetos a Derecho Administrativo y no a Derecho Civil, pueden dar lugar a pretensiones procesales ante la jurisdicción-contencioso administrativa. En todo caso, la Ley puede dejar a salvo el ejercicio eventual de la jurisdicción contencioso-administrativa por tribunales con competencia en otras materias, de acuerdo con su especialidad.
- **Servicio público.** El reconocimiento de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de pretensiones deducidas en contra de los servicios públicos, incluso gestionados por empresas privadas, puede extender indebidamente el ámbito del Derecho Administrativo al ejercicio de actividades económicas de interés general en ejercicio de la libertad de empresa. Así ha sucedido en Venezuela, uno de los primeros países en América Latina en incorporar el llamado contencioso administrativo de los servicios públicos. Recomendamos por ende precisar mucho más las normas que rigen al servicio público⁶⁴.

económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines” y, por lo tanto, no constituyen órganos autónomos y descentralizados conforme el artículo 141 de la Constitución. En vista de esto se hace imperante que el proyecto de la JCA establezca expresamente que las entidades de derecho público se encuentran sujetas al control contencioso administrativo, pues de esta forma se dota al texto legislativo de mayor seguridad jurídica y precisión normativa.

⁶³ Conservar el doble grado de jurisdicción en estos casos fortalecerá el derecho al recurso de los administrados frente a estos escenarios jurídicos-procesales. El argumento anterior, se fortalece con el artículo 69.9 de la Constitución que establece que *“toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia”*. En iguales términos se expresa el párrafo III del artículo 149 del texto constitucional, al establecer que *“toda decisión emanada de un tribunal podrá ser recurrida ante un tribunal superior, sujeto a las condiciones y excepciones que establezcan las leyes”*. (Subrayado es nuestro). Conservar el doble grado de jurisdicción en estos casos fortalecerá el derecho al recurso de los administrados frente a estos escenarios jurídicos-procesales. El argumento anterior, se fortalece con el artículo 69.9 de la Constitución que establece que *“toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia”*. En iguales términos se expresa el párrafo III del artículo 149 del texto constitucional, al establecer que *“toda decisión emanada de un tribunal podrá ser recurrida ante un tribunal superior, sujeto a las condiciones y excepciones que establezcan las leyes”*. (Subrayado es nuestro). TC, Sentencia No. TC/0643/17 del 21 de octubre de 2017.

⁶⁴ **UROSA MAGGI, D. y HERNANDEZ G., J.I.**, “Las pretensiones procesales administrativas en el Derecho Venezolano”,

- **Imposibilidad de ejecución de las sentencias.** Recomendamos precisar el supuesto previsto en el artículo 92, en cuanto a la imposibilidad de ejecución de las sentencias, para evitar decisiones que, en suma, frustren el derecho a la tutela judicial efectiva. Esto es especialmente importante, si recordamos que, además, el proyecto enumera un amplio catálogo de bienes inembargables.
- **Mecanismos alternativos de resolución de controversias.** El proyecto puede dar mayor amplitud a los mecanismos alternativos de resolución de controversias, en incluyendo la mediación, la conciliación y el arbitraje.
- **Discrecionalidad administrativa.** Las normas que limitan el poder de sustitución del juez contencioso administrativo, especialmente, respecto de la discrecionalidad administrativa, pueden reforzarse con la experiencia contemporánea de los problemas prácticos del control judicial de la actividad técnica de la Administración, por ejemplo, en materia ambiental, o respecto de materias anejas a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la cuarta revolución industrial. Especialmente en el siglo XXI, están quedando en evidencia problemas prácticos derivados del control judicial y el margen de deferencia de la Administración, que el proyecto puede tomar en cuenta.

Elaborado por:

**José Ignacio Hernández, Eduardo Jorge Prats,
Luis Antonio Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes,
Diana Lizardo Alcántara, Margaret Santos Fernández y
Pedro Justo Castellanos Hernández**