

MODELOS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y EL SISTEMA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Si hay un signo característico del derecho administrativo contemporáneo, ese es el del progresivo sometimiento de la Administración Pública y de la actividad administrativa del Estado en general a la legalidad, con el consecuente y progresivo establecimiento, con todos los altibajos respectivos en cada país, de mecanismos judiciales de control jurisdiccional de la actividad de la misma.¹

En esa tendencia se buscó enmarcar a la República Dominicana hace setenta y cinco años, al sancionarse la Ley que instituyó la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 30 de julio de 1947,² la cual, como se expresó en el Oficio de remisión del proyecto por el Presidente de la República, Rafael L. Trujillo al Presidente del Senado,³ de fecha 24 de julio del mismo año 1947, es decir, solo cuatro días antes de su sanción, tenía dos propósitos fundamentales:

“[primero] dejar claramente establecida la posibilidad de toda persona de obtener protección jurídica en sus relaciones con la Administración; y [segundo] que los recursos puedan ser intentados ante una jurisdicción mediante un procedimiento fácil, expeditivo y poco costoso, sin las dilaciones características del procedimiento judicial ordinario que hasta ahora se podía seguir en esta materia”.

Para ello se dispuso que dicha Jurisdicción Contencioso Administrativa correspondería a un Tribunal Superior Administrativo (art. 3), competencia tanto en materia administrativa, con algunas excepciones (arts. 7 y 56), como en materia tributaria (arts. 1, 3, 5 y 8). Toda esa normativa apuntaba hacia el establecimiento de una jurisdicción en el ámbito judicial, lo cual sin embargo, se trastocó de entrada, no sólo al preverse que los cinco jueces e, incluso, el Secretario del Tribunal serían designados por el Poder Ejecutivo (arts. 11 y 14), lo que apuntaba a una dependencia de la jurisdicción de dicho Poder; sino porque, incluso, el Tribunal Superior Administrativo nunca fue instalado, pues sus jueces nunca fueron nombrados.

* Texto preparado para la conferencia inaugural de la *Jornada en homenaje al 75 aniversario de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en República Dominicana*, Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Universidad Iberoamericana, Santo Domingo, 23 de agosto de 2022.

¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Administrativa en América Latina*, Ediciones Olejnik, Buenos Aires, Santiago de Chile, Madrid 2019; *Leyes de lo Contencioso Administrativo en América Latina. Con un estudio preliminar sobre la justicia administrativa en el derecho comparado latinoamericano*, Colección Derecho Público Iberoamericano No. 7, Editorial Jurídica Venezolana International, Caracas / New York, 2019.

² Véase la Ley No. 1494 de 30 de julio de 1947, publicada en *Gaceta Oficial* N. 6673 de 9 de agosto de 1947.

³ Oficio No. 20491 de 26 de julio de 1947, firmado cuatro días antes de la sanción de la ley.

Y así lo que parecía como una disposición Transitoria inserta en el artículo 57, pasó de hecho a tener vigencia permanente, incluso luego de la reforma de la Ley de 1951,⁴ atribuyendo a la Cámara de Cuentas de la República las funciones del Tribunal Superior Administrativo “mientras el Poder Ejecutivo no designe los Jueces, el Procurador General y el Secretario del Tribunal Superior Contencioso Administrativo.”

Solo sería con motivo de la reforma de la Ley de 1947 mediante la Ley No. 13-07 de 5 de febrero de 2007 “que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo,” que las competencias del nunca creado Tribunal Superior Administrativo que ejercía la Cámara de Cuentas pasarían a ser ejercidas por un órgano judicial (art. 1).

Como se expresó en los “Considerandos” de la Ley de 2007, conforme a la Ley de 1947, la Jurisdicción contencioso administrativa se había ubicado:

“institucionalmente en el ámbito del Poder Ejecutivo ya que sus jueces serian designados por ese Poder del Estado, configurándose así lo que en el Derecho Administrativo se conoce como el sistema de justicia retenida, esto es, que la administración se juzga a sí misma.”

En otro “Considerando” de la Ley de 2007, sin embargo, se precisó que mediante la mencionada Ley No. 2998 de 1951, las competencias del Tribunal “le fueron asignadas a la Cámara de Cuentas, órgano constitucional de control financiero externo del Estado, cuyos miembros son designados por el Senado de una terna presentada por el Poder Ejecutivo.”

La Cámara de Cuentas, por tanto, era un órgano con autonomía funcional, no dependiente del Poder Ejecutivo, con lo cual de hecho, hasta cierto punto, la verdad es que no se podía hablar de un contencioso administrativo que funcionara totalmente como “justicia retenida,” pues dicha Cámara, que ejerció las competencias del Tribunal hasta 2007, no tenía dependencia del Poder Ejecutivo; a lo que se suma, además, como lo destaca otro de los “Considerandos” de la Ley de 2007, el vínculo de la jurisdicción contencioso administrativa con el Poder Judicial, al regularse por Ley No. 3383 de 20 de mayo de 1954 que las decisiones del Tribunal Superior Administrativo podían ser objeto de recurso de casación ante la Suprema Corte de Justicia.

II. LOS PRINCIPIOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 2010

En paralelo al muy completo sistema de justicia constitucional que se consolidó en la Constitución de la República Dominicana de 2010,⁵ para asegurar la sumisión y conformidad al derecho de la actividad administrativa, en particular de los reglamentos y demás actos administrativos, conforme al principio de la legalidad que deriva del Estado de Derecho, también se reguló la garantía judicial específica a cargo de los tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa,⁶ es decir, del conjunto de órganos judiciales encargados de controlar la legalidad y la legitimidad de las actuaciones de la Administración, tanto por sus actos, omisiones y en

⁴ Véase la Ley No. 2998 del 8 de julio de 1951, *Gaceta Oficial* No 7307 de 14 de julio de 1951.

⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales,” en *Estudios Constitucionales*, No. 9, 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago de Chile, 2011, pp. 303-338.

⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías. “Bases constitucionales del derecho administrativo en República Dominicana,” en el libro de Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Bases constitucionales del derecho administrativo y del proceso contencioso administrativo en República Dominicana*, Colección Estudios de derecho Administrativo, Vol I, Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 1-88.

general la actividad administrativa, como por las relaciones jurídico-administrativas en las cuales aquélla intervenga⁷.

La norma fundamental que constitucionaliza la Jurisdicción Contencioso Administrativa en República Dominicana está en el artículo 164 de la Constitución, ubicado en la Sección de Jurisdicciones Especializadas, relativo a la “Jurisdicción Contencioso Administrativa” que establece lo siguiente:

Artículo 164. La Jurisdicción Contencioso Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos de primera instancia. Sus atribuciones, integración, ubicación, competencia territorial y procedimientos serán determinados por la ley. Los tribunales superiores podrán dividirse en salas y sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación.

Párrafo I.- Las y los jueces de los tribunales superiores administrativos deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los jueces de cortes de apelación.

Párrafo II.- Las y los jueces de los tribunales contencioso administrativos deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los jueces de primera instancia.

Artículo 165.- Atribuciones. Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes:

1) Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter;

2) 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, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia;

3) Conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles;

4) Las demás atribuciones conferidas por la ley.

A esta previsión la Constitución agregó la Disposición Transitoria *Sexta* con el siguiente texto:

Sexta: El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario existente pasará a ser el Tribunal Superior Administrativo creado por esta Constitución. La Suprema Corte de Justicia dispondrá las medidas administrativas necesarias para su adecuación, hasta tanto sea integrado el Consejo del Poder Judicial.

Con estas previsiones la Constitución optó por la organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como una jurisdicción integral.

Además, se destaca la norma contenida en el artículo 165 de la Constitución que atribuye a los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa competencia para:

“Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas *contrarias al Derecho* como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares...(.).”

⁷ Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, pp. 295 y ss.

Esta previsión sobre el control por parte de la Jurisdicción contencioso administrativo de las actividades de la Administración por contrariedad al derecho, y no solo por razones de ilegalidad, estableciéndose en paralelo la Jurisdicción Constitucional para el control de constitucionalidad de ciertos actos estatales, confirma que la Constitución, al establecer estas dos Jurisdicciones, lo ha hecho sobre la base de los actos impugnados y no de los motivos de impugnación, lo que implica que el control de constitucionalidad de los actos Estatales se ejerce tanto por la Jurisdicción Constitucional como por la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En ambos casos, los tribunales actúan como juez constitucional, y lo que las diferencia es el objeto del control, es decir, los actos sometidos a control en una y otra.

Para ello, resultan fundamentales las previsiones de la Constitución. En cuanto a la jurisdicción contencioso administrativa, la competencia de los tribunales de la misma es para conocer de la impugnación de los actos administrativos, o como lo dice el artículo 165.2 de la Constitución, de “los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares;” y por “contrariedad al derecho” ha de entenderse tanto por vicios de inconstitucionalidad como por vicios de legalidad propiamente dicha. Por supuesto, la clave de esta norma está en determinar primero, que los actos administrativos normativos, como los reglamentos, son actos administrativos; y además, segundo, que no hay actos administrativos que estén excluidos del control contencioso administrativo.

El control de la conformidad al derecho por la Jurisdicción contencioso administrativa, por tanto, se refiere a los actos administrativos, cualquiera que sea la “forma” jurídica que revistan y el órgano estatal que los dicte, incluidos en ellos los decretos, reglamentos y resoluciones, siempre que sean de carácter sublegal.

En cuanto a la Jurisdicción Constitucional, la competencia del Tribunal Constitucional es para conocer de las “acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas,” tal como lo establece el artículo 185,2 de la Constitución, lo cual, sólo se refiere a aquellos que sean de ejecución directa e inmediata de la Constitución, y por tanto además de las leyes, los otros de rango legal. El objeto del control en este caso, por el Tribunal Constitucional, y por motivos de inconstitucionalidad, no puede ser de todos los “decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas” aún cuando sean actos administrativos, pues ello dejaría sin buena parte de su competencia a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, e implicaría reducir “contrariedad al derecho” a lo contrario a la ley o a la legalidad, lo que no se ajustaría a la Constitución.

Y ha sido en este sentido que la jurisprudencia fundamentalmente del Tribunal Constitucional la que ha venido estableciendo el deslinde jurisprudencial y determinando cuáles son “decretos, reglamentos, resoluciones,” que son actos administrativos y, por tanto, sujetos al control de la Jurisdicción contencioso administrativa; y cuáles son los otros “decretos, reglamentos, resoluciones” que no son actos administrativos y, por tanto, sujetos al control de la Jurisdicción constitucional;⁸ y la clave para ello no es otra que la interpretación del sistema jurídico conforme a la doctrina de la creación del derecho por grados, de manera que llámense como se llamen los actos estatales, estarán sometidos al control de la Jurisdicción Constitucional, las leyes nacionales

⁸ Allan R. Brewer-Carías, “Los actos estatales sujetos al control por parte del Tribunal Constitucional en la República Dominicana, y el necesario deslinde entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso administrativa,” en *Anuario 2012. Tribunal Constitucional de la República Dominicana*, Santo Domingo, República Dominicana 2013, pp. 185-214.

y las ordenanzas municipales, y todos los demás actos estatales, llámense “decretos, reglamentos o resoluciones,” siempre que los mismos sean dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. De resto, los otros actos estatales, llámense igualmente “decretos, reglamentos o resoluciones,” serían actos administrativos dictados en ejecución directa de la legislación (e indirecta de la Constitución) y, por tanto, sometidos al control de la Jurisdicción contencioso administrativa. Por ello, de entrada, en mi criterio, la norma constitucional derogó tácitamente la norma del artículo 7.a de la Ley 1494 de 1947 que excluía de la competencia del tribunal contencioso administrativo “las cuestiones que versen sobre la constitucionalidad [...] de los reglamentos, decretos o actos.” Al contrario, si se trata de actos administrativos la impugnación de los mismos basada en cuestiones de constitucionalidad que son de contrariedad al derecho, corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa.

En todo caso, y por lo que respecta al artículo 165.2 de la Constitución de la República Dominicana, su efecto inmediato fue la muy importante constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa,⁹ caracterizada por los siguientes cuatro aspectos:

En primer lugar, en la universalidad del control que la Constitución regula respecto de los actos administrativos, 10 es decir, de los “los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares,” en el sentido, de que todos, absolutamente todos los actos administrativos (incluyendo los dictados por particulares en ejercicio de la función administrativa), pueden ser sometidos a control judicial por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por contrariedad al derecho, es decir, sea cual sea el motivo de la misma: inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto. La Constitución no admite excepciones, y “contrarios a derecho” es una enunciación general que precisamente evita enumeraciones que podrían ser peligrosas al dejar fuera de control algunos actos administrativos.

Por tanto, la intención de la norma del artículo 165.2 fue la de que a todos los actos administrativos, por cualquier motivo de impugnación que fuese, por contrariedad al derecho, pueden ser controlados por los Tribunales que conforman la Jurisdicción contencioso-administrativa. Ello, por supuesto, trae una consecuencia fundamental: cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos sería inconstitucional, sea que dicha exclusión se haga por vía de ley o por las propias decisiones de los Tribunales

En segundo lugar y como consecuencia de esta tendencia hacia la universalidad del control, está el elenco de recursos y acciones puestos a disposición de los particulares para acceder a la justicia contencioso administrativa que, por supuesto, además del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, o contra los actos administrativos generales o individuales, con o sin pretensión de amparo constitucional, comprende el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen previsto desde el inicio en la ley No. 1494 de 1947 (art. 2); el conjunto de demandas contra los entes públicos, entre ellas las relativas a los contratos

⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La constitucionalización de la Jurisdicción contencioso administrativo en Venezuela. Formalidades y frustración, en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 288 ss.

¹⁰ Véase Allan R. Brewer Carías, “La universalidad del control contencioso administrativo” en *Libro de la Amistad en Homenaje a Enrique Pérez Olivares*, Caracas 1992, pp. 203-226; y en *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1993, pp. 19 y ss.

administrativos también previstas desde siempre en la Ley No. 1494 de 1947 (art. 3); y las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado.

Pero en tercer lugar, la importancia de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, del control judicial de constitucionalidad y legalidad de todos los actos administrativos, está en que no sólo la norma constitucional del artículo 165.2 persigue una asignación de competencias a unos órganos judiciales, sino en que consagra un derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva frente a la Administración, en el sentido de lo establecido en el artículo 69 de la propia Constitución. En esta forma, la jurisdicción contencioso-administrativa se configura constitucionalmente como un instrumento procesal de protección de los administrados frente a la Administración, y no como un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares. De allí la ratificación del principio de la universalidad del control, en el sentido de que tratándose de un derecho constitucional al mismo, no podría el Legislador excluir de control a determinados actos administrativos, como son los enumerados en el artículo 7 de la Ley No. 494 de 1947 que puede considerarse como tácitamente derogado. Por otra parte, tratándose de un derecho fundamental al control, en la relación privilegios estatales-libertad ciudadana, esta última debe prevalecer.

Además, en cuarto lugar, la forma como están concebidas constitucionalmente la universalidad de control y el derecho ciudadano a la tutela judicial frente a la Administración, implica la asignación a la jurisdicción contencioso-administrativo de amplísimos poderes de tutela, no sólo de la legalidad objetiva que debe siempre ser respetada por la Administración, sino de las diversas situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los particulares en relación a la Administración. Por ello, el juez contencioso-administrativo tiene competencia no sólo para anular los actos administrativos contrarios a derecho, sino para resolver “las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles” (art. 165.3); lo que le permite condenar a la Administración o a los funcionarios al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de los mismos, y además, para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa, en línea con lo que estableció el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley No 13-07 de 2007 al referirse a la “expansión de competencias” del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

Con estas previsiones en la Constitución, la República Dominicana puede decirse que se incorporó a lo que era ya una tendencia de décadas en América Latina que se inició con la previsión en la Constitución de Uruguay de una norma que asignó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay, competencia privativa para anular los actos administrativos “contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder” (art. 309 ss.), y que luego se siguió en la Constitución de Venezuela de 1961 al asignarle a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competencia para “declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho e incluso por desviación de poder” (art. 206), lo que se repitió en la Constitución vigente de 1999 (art. 259). Ello también se había regulado antes en Colombia, en 1913 cuando se creó el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y los tribunales seccionales de la contencioso administrativo para conocer de los procesos contra la Administración Pública; que luego se atribuyeron en 1914, al Consejo de Estado, el cual si bien venía funcionando desde 1830 como institución sin competencias jurisdiccionales,¹¹ entonces comenzó a actuar

¹¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La creación del Consejo de Estado por Simón Bolívar en 1817, al proceder como Jefe Supremo a la reconstitución del Estado de Venezuela, y su reformulación, por el mismo Bolívar en 1828, al

integrado en el universo del Poder Judicial, como otra de las altas Cortes de Justicia.¹² Así, la Constitución de 1991, al regular la “Rama Judicial” (Título CVII), destina el Capítulo III a la “Jurisdicción Contencioso Administrativa,” con normas relativas al Consejo de Estado y a sus competencias generales (art. 236-238).

Otro país con previsiones constitucionales sobre la Jurisdicción contencioso administrativa es Panamá, donde el artículo 206.2 de la Constitución regula los principios de la justicia administrativa para controlar “los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas,” atribuyéndole a la Corte Suprema de Justicia en su Sala Tercera, la competencia para anular, con audiencia del Procurador de la Administración, “los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.” La norma sin embargo, es limitativa en cuanto a que, contrario a lo previsto en República Dominicana, reduce la competencia de la Jurisdicción contencioso administrativa solo por razones de ilegalidad. Igual ocurre en Costa Rica, donde el artículo 49 de la Constitución incorporado en la reforma de 1963, dispuso que quedaba establecida “la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público,” agregando que “la desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos,” debiendo la ley proteger “al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.”

III. EL RETO DE ORGANIZAR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

En todo caso, y volviendo a la República Dominicana, lo que es definitivamente cierto es que el proceso de constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa, después de los antecedentes legislativos iniciales, ya pasados setenta y cinco años desde que se la instituyó en 1947, lo que ahora está clamando a gritos es la necesidad de que se consolide la especialización de la misma, más allá de la existencia de un Tribunal nacional y de las competencias en materia contencioso administrativo municipal atribuidas a los Juzgados de Primera Instancia civiles, para que las decidan aplicando “los principios y normas de Derecho Administrativo” como dice el artículo 3 de la Ley 13-07 de 2007.

Ese es el reto que en mi criterio tienen por delante los administrativistas dominicanos en este aniversario de la Ley de 1947, que no es otro sino preparar un proyecto para sustituirla por una moderna Ley reguladora de una jurisdicción orgánicamente especializada. Quizás por ello fue que

asumir el Poder Supremo en la República de Colombia,” Conferencia en el *XXIII Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Encuentro Bicentenario*, con ocasión del Bicentenario de la creación del Consejo de Estado, Consejo de Estado, Bogotá, 1 de noviembre de 2017

¹² Véase Libardo Rodríguez Rodríguez, “Las características fundamentales de la jurisdicción de contencioso administrativo en Colombia,” Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 529-560; Jaime Orlando Santofimio, *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2017, pp. 843 ss.

el profesor Olivo Rodríguez Huerta me pidió que hablara en esta ocasión de los “modelos de control jurisdiccional de la actividad administrativa del Estado,” particularmente en América latina

Y algo es común entre todos ellos, y es que la regulación del contencioso administrativo en todos nuestros países puede decirse que como cuestión de principio, se aparta del sistema francés el cual, como es bien sabido, nació de una peculiar interpretación del principio de la separación de poderes condicionada por la desconfianza en los jueces que tuvo su origen en los días de la Revolución francesa.¹³ De esta peculiaridad histórica derivó la prohibición para los jueces de poder controlar la Administración y sus actos, todo lo cual condujo al sometimiento de la Administración a unos órganos jurisdiccionales separados del Poder Judicial, en particular del Consejo de Estado, y con ello, al propio desarrollo del derecho administrativo en Francia, que tanto influyó en todos los países latinos; influencia que, sin embargo, no comprendió el sistema jurisdiccional administrativo separado del judicial que se desarrolló en Francia.

En América Latina, en todos los países, incluyendo Colombia a pesar de su específica organización de la jurisdicción contencioso administrativa en torno al antes mencionado Consejo de Estado, impera el principio de la judicialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,¹⁴ quedando claro, como lo han reconocido los propios autores franceses, que una “jurisdicción administrativa” separada de la “jurisdicción judicial,” no es condición necesaria para la existencia misma del derecho administrativo.¹⁵

Puede decirse, por tanto, que la tendencia en la configuración de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se ha caracterizado en América Latina por seguir el proceso universal de creación progresiva de órganos judiciales especializados para conocer de los procesos contra la Administración, dentro del ámbito del Poder Judicial, despojándose así progresivamente a los tribunales de la jurisdicción ordinaria de dichas competencias, aun cuando persisten ciertas excepciones en las cuales la justicia administrativa se imparte por los tribunales ordinarios.

Por supuesto, en ningún caso se pueden considerar en América Latina a los llamados “tribunales administrativos” creados en el seno de la Administración Pública para resolver aspectos específicos en el mundo regulador,¹⁶ como por ejemplo fue el caso, en Venezuela, del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato a comienzos de los años sesenta del siglo pasado,¹⁷ y como es el caso

¹³ En general, Allan R. Brewer-Carías *Reflexiones sobre la revolución norteamericana (1776), la revolución francesa (1789) y la revolución hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 2ª Edición Ampliada, Serie Derecho Administrativo N° 2, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá, 2008.

¹⁴ Véanse las apreciaciones sobre ello de Juan Carlos Cassagne, “La Justicia Administrativa en Iberoamérica,” en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, pp. 3-32; y en *Revista Juris Dictio*, Revista del Colegio de Jurisprudencia, No. 9, oct. 2005, pp. 91-103. No estamos de acuerdo, por tanto, con la apreciación de Jorge Fernández Ruiz en su “Presentación” al libro de Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos Navarro Medal, Ernesto Jinesta Lobo y Carlos Gasnell Acuña, *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), 2018, donde indicó en forma general que “la justicia contenciosa administrativa se imparte a través de órganos jurisdiccionales que no dependen del Poder Judicial,” p. 13.

¹⁵ Véase Jean Rivero, *Droit Administratif*, Précis Dalloz, París, 1962, pág. 118.

¹⁶ Véase por ejemplo, el trabajo de Pedro José Jorge Coviello, “La jurisdicción primaria (Primary Jurisdiction),” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 37 ss.

¹⁷ Véase lo que expresé en lo que fue mi primer artículo publicado en materia jurídica: Allan R. Brewer-Carías, “Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1º de agosto de 1960,” en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 113, Año XXIII, Caracas, julio-septiembre 1960, pp. 217-232.

de los “tribunales administrativos” como se han desarrollado por ejemplo en Chile¹⁸ y en Argentina, en este último caso siguiendo incluso el modelo norteamericano,¹⁹ pero que bajo ninguna circunstancia se pueden considerar como formando parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Se trata de órganos de la Administración Pública, que, si bien cumplen funciones jurisdiccionales, en definitiva, emiten actos administrativos, los cuales son en definitiva los que son revisables ante los órganos judiciales que imparten la justicia administrativa.

Por ello, hasta cierto punto, el desarrollo contemporáneo de estos llamados “tribunales administrativos,” lo que implica es que se trata de una instancia administrativa que debe agotarse, antes de que las decisiones de la Administración se sometan a control judicial por los órganos de la Jurisdicción contencioso administrativa.²⁰

Ahora, precisamente con base en la experiencia latinoamericana, Las previsiones de la Constitución de la república Dominicana exigen organizar la Jurisdicción contencioso administrativa, en forma integral, apartándose del “modelo” derivado de los antecedentes legislativos que resultaron de la Ley de 1947.

Para captar adecuadamente ese modelo que deriva de la Constitución, nos referiremos a continuación a los diversos “modelos que nos muestra el derecho comparado sobre el control judicial de la Administración y su actividad.

III. ALGO SOBRE LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

En efecto, si se analiza el derecho comparado en el mundo latinoamericano contemporáneo, los “modelos” del control judicial de la Administración podrían clasificarse en los siguientes cuatro:

Primer “modelo”: La justicia administrativa atribuida a los tribunales ordinarios;

Segundo “modelo”: La Justicia Administrativa atribuida a un solo órgano judicial: la Corte Suprema de Justicia o un Tribunal Contencioso Administrativo;

Tercer “modelo”: La justicia administrativa asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada por la Corte Suprema de Justicia en la cúspide y otros tribunales inferiores Contencioso Administrativo; y

Cuarto “modelo”: La justicia administrativa asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada separadamente del orden judicial ordinario.

1. Primer “modelo”: La justicia administrativa atribuida a los tribunales ordinarios

¹⁸ Es el caso de los llamados “tribunales especiales,” no integrados en el Poder Judicial, que toman decisiones que agotan la vía administrativa y son impugnables ante las Cortes de Apelaciones. Véase “Claudio Moraga Klenner, “Evolución de la justicia administrativa en Chile,” en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 482.

¹⁹ Véase por ejemplo, Pedro José Jorge Perrino, “La influencia de la jurisprudencia y doctrina norteamericanas en materia de tribunales administrativo en la República Argentina y sus consecuencias sobre el contencioso administrativo,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 60- 82. Véase además, las apreciaciones sobre ello de Juan Carlos Cassagne, “La Justicia Administrativa en Iberoamérica,” en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, pp. 5, 13, 17 y 29.

²⁰ Véase Juan Carlos Cassagne, “La Justicia Administrativa en Iberoamérica,” en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, p. 18

En primer lugar, se distingue el “modelo” contrario a la especialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que consiste en la atribución a los tribunales ordinarios, el control de la actividad administrativa, como ocurre en la Argentina y Brasil, que fueron los países que desde el siglo XIX fueron los que mayor influencia recibieron del sistema judicial norteamericano de *judicial review*.

En Brasil rige el sistema judicial de jurisdicción única inspirada en el sistema de los Estados Unidos,²¹ por lo que no se ha desarrollado ninguna especialización jurisdiccional en materia contencioso administrativa.²² En Argentina, también, en principio son los jueces ordinarios los competentes en la materia,²³ como también lo son para ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, de manera que como lo han destacado Juan Carlos Cassagne y lo ha destacado Miriam Ivanega:

“Siempre que exista un caso o una causa judicial, todos los jueces, de todos los fueros e instancias (incluyendo integrantes del Poder Judicial Nacional, provinciales y locales), pueden y deben ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, decretos reglamentarios, actos administrativos, en estos casos con efectos *erga omnes*.”²⁴

Ello ha llevado incluso a que en la doctrina del derecho administrativo argentino no se estudie el contencioso administrativo con la importancia que existe en todos los demás países latinoamericanos, llegando Agustín Gordillo, por ejemplo, a criticar que se hable de “contencioso administrativo” considerando la materia más bien como “derecho procesal administrativo” fuera del derecho administrativo y en el ámbito del derecho procesal.²⁵

Sin embargo, esa apreciación general puede decirse que ha comenzado a cambiar, particularmente a partir de la reforma constitucional de 1994, al suprimirse la competencia originaria de Suprema Corte de Justicia en materia contencioso administrativa (art. 166 y 215), estableciéndose que los casos originados por la actuación u omisión de las Provincias, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, realizada en ejercicio de funciones administrativas deben ser juzgados por los tribunales competentes de lo contencioso administrativo

²¹ Véase Romeu Felipe Bacellar Filho, “A jurisdição administrativa no direito comparado: confrontações entre o sistema francês e o brasileiro,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 90

²² *Idem*.p. 85

²³ Véase Miriam Mabel Ivanega, “Cuestiones acerca del control judicial de la Administración en la República Argentina,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 16, 17/18

²⁴ Véase Juan Carlos Cassagne, “El sistema judicialista argentino,” en *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, Título I, Capítulo Tercero, La Ley, Buenos Aires 2007, p. 49-72; y en “La Justicia Administrativa en Iberoamérica,” en *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 2005, p. 26; y Miriam Ivanega, “Cuestiones acerca del control judicial de la Administración en la República Argentina,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 17-18

²⁵ Véase Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado*, Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires 2014, pp. XIII-6 y ss.

de acuerdo al procedimiento establecido por ley,²⁶ habiéndose con ello establecido en las Constituciones de las provincias tribunales especializados contencioso administrativos.

Otro país en el cual solo se ha originado un principio de especialización algo confuso, es en Chile, donde son los tribunales ordinarios los competentes en la materia, careciendo el país de una Jurisdicción contencioso administrativa con competencia general.²⁷

Se observa, sin embargo, que desde 1925 la Constitución hizo referencia a que la ley podía crear tribunales administrativos, lo que nunca ocurrió, razón por la cual la Corte Suprema siempre declaró la incompetencia tribunales ordinarios para conocer nulidad de los actos de la Administración. Con posterioridad hubo una evolución jurisprudencial, particularmente a partir de los años setenta²⁸ mediante la cual el tribunal supremo admitió la competencia de los tribunales ordinarios para declarar nulidad actos administrativos; lo cual fue al poco tiempo cambiada en los años ochenta, volviéndose a la incompetencia judicial para juzgar sobre los actos de la Administración, como prohibición general.²⁹

A partir de la reforma constitucional de 1989 se eliminó la mencionada referencia que se estableció en 1925 sobre la creación de los tribunales administrativos, y en su lugar lo que se previó en la Constitución (art. 38), fue que “los tribunales que determine la ley” serían los que debían conocer de las reclamaciones presentadas por los particulares contra actos lesivos de la Administración del Estado,“ de lo que la doctrina desarrolló la tesis de la asignación de una competencia general y residual a los tribunales ordinarios de justicia para conocer sobre la materia.

Se observa, por otra parte, que mediante ley se han establecido los llamados “tribunales especiales” con competencia para conocer de asuntos específicos, incluso ejerciendo la función jurisdiccional, pero que no son parte del poder judicial. Entre dichos Tribunales especiales que están fuera del Poder Judicial, ese destacan: el Tribunal de Contratación Pública (Ley N° 19886 sobre bases de contratos de suministro) y los Tribunales Tributarios y Aduaneros (Ley N° 20322 que perfecciona la Jurisdicción Tributaria), el Tribunal de Propiedad Industrial (DFL 3/2006 del Ministerio de Economía, que fija texto de la Ley de Propiedad Industrial) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (DFL N° 1/2005 del Ministerio de Economía, que fija texto del Decreto Ley N° 211, Ley Antimonopolios).³⁰

²⁶ Véase Pablo Esteban Perrino, “La tutela judicial efectiva y la reforma del régimen de la justicia contencioso administrativa en la provincia de Buenos Aires,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 209

²⁷ Véase Gladys Camacho Céspedes, “La resolución de conflictos jurídico-administrativos en Chile: la problemática coexistencia de recursos y jurisdicciones especiales,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 321.

²⁸ Véase Juan Carlos Ferrada Bórquez, “La Justicia Administrativa en el derecho chileno,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 149. 152

²⁹ Idem, pp. 149. 152, 153

³⁰ Idem, pp. 155, 156; y Gladys Camacho Céspedes, “La resolución de conflictos jurídico-administrativos en Chile: la problemática coexistencia de recursos y jurisdicciones especiales,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 327 ss.

Dichos Tribunales, sin embargo, no pueden en general considerarse parte de alguna jurisdicción contencioso administrativa, y más bien son los vehículos para agotar la vía administrativa en las materias específicas, pudiendo sus decisiones ser impugnadas ante las Cortes de Apelaciones.³¹

Por eso, en general, la competencia en materia contencioso administrativa la ejercen los tribunales ordinarios, sea por expresa disposición de la ley, en casos específicos y casuísticos;³² o en los casos en los cuales no hay leyes que determinen cuál es el tribunal ordinario competente, mediante la denominada “acción de derecho público” ejercida específicamente ante los Jueces de letras civiles.³³

2. Segundo “modelo”: La Justicia Administrativa atribuida a un solo órgano judicial: la Corte Suprema de Justicia o un Tribunal Contencioso Administrativo

Dejando aparte la situación de Brasil, Argentina y Chile la primera tendencia hacia la especialización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que se observa en América Latina, se ha producido mediante la asignación de la competencia judicial, al más alto tribunal del país, específicamente las Cortes Supremas de Justicia, o a un Tribunal Contencioso Administrativo singular.

En cuanto a la atribución de la Jurisdicción Contencioso Administrativa aun solo tribunal superior, por su antigüedad debe mencionarse el caso de Paraguay, donde la Ley No. 1462 de 1935 le atribuyó al entonces Superior Tribunal de Justicia la competencia en única instancia para conocer del recurso contencioso administrativo (art. 1) contra las resoluciones administrativas (art. 3).

³¹ Véase Claudio Moraga Klenner, “Evolución de la justicia administrativa en Chile,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 482.

³² Por ejemplo, en los procedimientos de reclamación por pérdida de nacionalidad (art. 12 de la Constitución Política de la República), impugnación de sanciones administrativas que imponga el Consejo Nacional de Televisión (art. 34 de la Ley N° 18838), impugnación de las multas que aplique a un particular la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (art. 19 de la Ley N° 18410), reclamación por acuerdos ilegales de un Gobierno Regional (art. 108 de la Ley N° 19175), impugnación de rechazo a solicitud de inscripción en registro de iglesias y confesiones religiosas (art. 11 de la Ley N° 19638), impugnación de resolución administrativa de Consejo para la Transparencia (art. 24 de la Ley N° 20285), Recurso de Protección (art. 20 de la Constitución Política de la República), Recurso de Amparo Económico (art. único de la Ley N° 18971), impugnación de acto administrativo de suspensión o cancelación de servicio de transporte público de pasajeros (art. 3° de la Ley N° 18696), rechazo a solicitud de inscripción o anotación de vehículo motorizado en el Servicio del Registro Civil (art. 43 de la Ley N° 18290), impugnación del rechazo del reconocimiento de la calidad de indígena (art. 3° de la Ley N° 19253) y impugnación de acto administrativo de rechazo de autorización para celebrar espectáculos deportivos, entre muchos otros casos. En todos ellos es el legislador el que dispone expresamente la competencia de los tribunales ordinarios para impugnar el acto administrativo específico, disponiendo al efecto el tribunal ordinario específico competente. Véase Juan Carlos Ferrada Bórquez, “La justicia administrativa en el derecho chileno,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores) *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 169

³³ Idem., p. 163

A partir de la reforma constitucional de 1940, dicha competencia fue atribuida igualmente en única instancia al Tribunal de Cuentas, al cual también se le conoce como Tribunal Contencioso Administrativo.³⁴

Igualmente, es el caso mencionado de Panamá donde si bien es cierto que, sin duda, por influencia de Colombia, en 1941 se creó un Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Ley 135 de 1943, luego reformada por la Ley N° 33 de 1946), a partir de la reforma constitucional de 1956 la competencia contencioso administrativa fue asignada a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Ello, por supuesto, en el caso de Panamá, ha originado problemas de acumulación de casos, agravado por el hecho de que la referida Sala no sólo conoce de lo contencioso administrativo sino también de recursos en materia de casación laboral respecto de las resoluciones judiciales dictadas en asuntos obrero patronales del sector privado (art. 97.13 y 99 del Código Judicial, Ley No. 29 de 1984).³⁵ En todo caso, a partir de la reforma de 1956, y con la atribución exclusiva a la Sala tercera de la Corte Suprema de Justicia de la competencia en materia contencioso administrativa, se produjo lo que en general se ha denominado “judicialización del contencioso administrativo,”³⁶ pasándose de una jurisdicción contencioso administrativa desconcentrada a una jurisdicción concentrada en la Corte Suprema.

En Guatemala, la competencia en materia Contencioso Administrativa está asignada también a un solo órgano judicial, pero en este caso, un Tribunal Superior de lo Contencioso administrativo, que tiene varias Salas con competencias en materias administrativas y tributarias.³⁷

En Bolivia, Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Procedimiento Administrativo le atribuyeron competencia directamente a la Corte Suprema de Justicia (Tribunal Supremo de Justicia) para ejercer el control judicial de la Administración por la vía contencioso administrativa. Posteriormente, el Tribunal Constitucional mediante sentencia y para asegurar el acceso a la justicia, estableció en una decisión de 2006, que la competencia en los casos de impugnaciones contra actos municipales, debía ser ejercida por los Tribunales Departamentales de Justicia; lo que luego fue recogido en la Ley 620 Transitoria de los Procesos Contencioso Administrativos.³⁸

Por último, en Uruguay, la competencia en la materia contencioso administrativa está asignada en la Constitución al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (arts. 307 y 308), al cual se le asigna competencia privativa para anular los actos administrativos “contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder” (art. 309 ss.) (competencia de anulación), con posibilidad de que mediante ley se puedan crear “órganos inferiores dentro de la jurisdicción contencioso administrativa” (art. 320).

³⁴ Véase “Tribunal de Cuentas,” en la página de la Corte Suprema de Justicia, Paraguay (consultada 25/12/2018), en <https://www.pj.gov.py/contenido/137-tribunal-de-cuentas/137>

³⁵ Véase Javier Ernesto Sheffer Tuñón, “Un camino posible en pos de la reforma del contencioso administrativo en Panamá,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 401

³⁶ Idem, p. 401.

³⁷ Véase Hugo H. Calderón M., “El proceso contencioso administrativo en Guatemala,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores) *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 265

³⁸ Véase José Mario Serrate Paz, “Contencioso administrativo en Bolivia,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 67 ss.

En paralelo, sin embargo, en lo que Delpiazzo ha denominado como “*sistema es de competencias diferenciadas*” los tribunales ordinarios del Poder Judicial, ejercen las competencias en “el contencioso de reparación, el contencioso interadministrativo basado en la Constitución, el contencioso represivo y el contencioso de amparo.”³⁹

Históricamente podría decirse que este ha sido el modelo que ha tenido la República Dominicana conforme a la ley de 1947 – que no es el que prevé la Constitución de 2010 -, con base en las previsiones de la mencionada Ley No. 1494, que instituyó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa regulando un solo Tribunal Superior Administrativo que nunca se llegó a crear para conocer y decidir, en la primera y última instancia, las cuestiones relativas al contencioso administrativo; lo que fue ratificado en 2007 con la Ley No. 13-07 que dispuso la creación del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario al cual se traspasaron “las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, serían ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992” (art. 1).

La Ley 13-07 de 2007, por otra parte, como antes se dijo, previó que en materia contencioso administrativo municipal, el Juzgado de Primera Instancia en sus atribuciones civiles, con la excepción de los del Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo, son los tribunales competentes para conocer, en instancia única, y conforme al procedimiento contencioso tributario, de las controversias de naturaleza contenciosa administrativa que surjan entre las personas y los Municipios. Sin embargo, conforme a lo decidido por el Tribunal Constitucional en sentencia de TC/0598/18 del 10 de diciembre de 2018, dicho Tribunal ha reconocido competencia a estos juzgados para conocer de los recursos contencioso-administrativos *contra todas las administraciones*, y no exclusivamente la municipal, en lo que Eduardo Jorge Prats consideró como la “nacionalización” de jurisdicción contencioso-administrativa.⁴⁰

En nuestro criterio, las normas de la Constitución, y específicamente el artículo 164 de la misma, apartan al sistema constitucional de la República Dominicana del segundo “modelo” mencionado de control judicial de la Administración y, sin duda lo acercan al tercer modelo que es el de la integración orgánica de la jurisdicción.

3. Tercer “modelo”: La justicia administrativa asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada por la Corte Suprema de Justicia en la cúspide y otros tribunales inferiores Contencioso Administrativo

En contraste con los países donde la justicia contencioso administrativa se asigna a los tribunales ordinarios o a un solo órgano judicial, sea el Tribunal Supremo o un Tribunal Contencioso Administrativo, en los otros países hispano americanos se ha desarrollado el concepto de Jurisdicción Constitucional integrando un conjunto de tribunales especializados para ejercer el control de las actividades y omisiones de la Administración Pública, con la Corte Suprema en la

³⁹ Véase Carlos E. Delpiazzo, “Régimen contencioso administrativo uruguayo, en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 441.

⁴⁰ Véase la referencia en Eduardo Jorge Prats, “El Juzgado de 1ª Instancia contencioso administrativo,” en *HoyDigital*, 22 de febrero de 2019, en <http://hoy.com.do/el-juzgado-de-1a-instancia-como-jurisdiccion-contencioso-administrativa/>

cúspide; siempre, por supuesto, en el marco general del Poder Judicial, bajo el principio de la Justicia Administrativa como sistema “judicialista.”

Es el caso de Costa Rica, donde se organizó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Civil de Hacienda ejercida por los siguientes órganos: a) Los juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; b) Los tribunales de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; c) El Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; y d) La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de Venezuela, después de haber estado concentrada la Justicia Administrativa, como antes indicamos, en la Corte Suprema de Justicia, desde 1830 (contencioso de los contratos) y luego desde 1925 (contencioso de los actos administrativos); con la constitucionalización del contencioso administrativo a partir de la Constitución de 1961 (art. 206), y la previsión en la norma constitucional de que la ley podía establecer tribunales contencioso administrativos, mediante la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976⁴¹ se establecieron tres niveles de competencia judicial contencioso administrativa (Sala Político Administrativa de la Corte Suprema, Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y Tribunales Superiores Contencioso Administrativos), garantizándose en general el principio de la doble instancia.

Ese proceso se completó con la sanción de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010,⁴² en la cual se establecieron cuatro niveles de tribunales contencioso administrativos, según la jerarquía de los actos controlados, siempre garantizándose el principio de la doble instancia, disponiéndose entonces en su artículo 11, los siguientes órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa: 1. La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; 2. Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; 3. Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y 4. Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.⁴³

En El Salvador, siguiendo esta misma orientación, mediante el Decreto Legislativo No. 760 de 28 de agosto de 2017 (con vigencia el 31 de enero de 2018) contenido de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se pasó de una Jurisdicción Contencioso Administrativa centralizada, conformada por un solo órgano que era la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia,⁴⁴ a una Jurisdicción Contencioso Administrativa conformada por una pluralidad de órganos, que comprenden, además de la Sala de lo Contencioso Administrativa en la cúspide de la Jurisdicción, a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, y a las Cámaras de lo Contencioso Administrativo, cada nivel con su respectiva competencia (arts. 1, 12 y 13).

⁴¹ Véase la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia del 30 de julio de 1976 (LOCSJ) en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinaria del 30-07-76. Véase sobre dicha Ley: Allan R. Brewer-Carías y Josefina Calcaño de Temeltas, *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994.

⁴² Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.447 de 16 de junio de 2010. Véase los comentarios a la Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías y Víctor Hernández Mendible, *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010

⁴³ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El contencioso administrativo en Venezuela,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 466

⁴⁴ Véase Henry Alexander Mejía, “La jurisdicción contenciosa administrativa en El Salvador,” en Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos Navarro Medal, Ernesto Jinesta Lobo y Carlos Gasnell Acuña, *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), 2018, p. 29.

En Nicaragua, igualmente conforme a la Ley del Poder Judicial (art. 3) y a la ley de la Jurisdicción contencioso administrativa (art. 19), se organizan como “órganos jurisdiccionales de lo Contencioso-Administrativo los siguientes: 1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 2. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo que se crean en los Tribunales de Apelaciones y que estarán integrados por tres miembros propietarios y dos suplentes.”

En Honduras, conforme al artículo 7 de la Ley No. 189-87 de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la misma es ejercida por los Juzgados de Letras de los Contencioso Administrativo, que actuarán como Juzgado de primera o única instancia, y las Cortes de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo, que actuarán como tribunal de segunda instancia, todo conforme lo organice la Corte Suprema de Justicia, la cual actuará como tribunal de casación en la materia.⁴⁵

En el Perú, de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, (Decreto Supremo N° 013-2008-JUS) de 2008, se establecen como principio general de la organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que la competencia territorial para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, corresponde al Juez en lo contencioso administrativo del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo (art. 12); y en cuanto a la competencia funcional para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, corresponde al Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo. En estos casos, “cuando el objeto de la demanda verse sobre una actuación del Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, Tribunal Fiscal, Tribunal del INDECOPI, Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, Consejo de Minería, Tribunal Registral, Tribunal de Servicio Civil y los denominados Tribunales de Organismos Reguladores,” se le atribuye competencia en primera instancia, a la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior respectiva. En este caso, la Sala Civil de la Corte Suprema resuelve en apelación y la Sala Constitucional y Social en casación, si fuera el caso (Art. 11). En todo caso en los lugares donde no exista Juez o Sala especializada en lo Contencioso Administrativo, es competente el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su caso, o la Sala Civil correspondiente (reforma por Ley N° 29364, de 2009).⁴⁶

Por último, en Ecuador, conforme al Código Orgánico de la Función Judicial (Registro Oficial No. 544 de fecha 09 de marzo de 2009), la Jurisdicción Contencioso Administrativa se estructuró, por una parte, en torno a Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia como la Sala de lo Contencioso Tributario, con competencia para conocer de los recursos de casación en materia tributaria incluida la aduanera, y de las acciones de impugnación de reglamentos, ordenanzas, resoluciones y otras normas de carácter general de rango inferior a la Ley (art. 183); y por la otra,

⁴⁵ Véase Edmundo Orellana, “La jurisdicción contenciosa administrativa en Honduras,” en Henry Alexander Mejía, Edmundo Orellana, Karlos Navarro Medal, Ernesto Jinesta Lobo y Carlos Gasnell Acuña, *Derecho procesal contencioso administrativo. Centroamérica y México*, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), 2018, p. 78

⁴⁶ Véase Jorge Danós Ordoñez, “El proceso contencioso administrativo y el proceso de amparo como instrumentos de protección de las personas frente a la actuación administrativa en el régimen jurídico peruano,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, pp. 856 ss.

al atribuirse competencia en la materia de justicia contencioso administrativa a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en los distritos que determine el Consejo de la Judicatura, al cual compete fijar el número de salas, la sede y espacio territorial en que ejerzan su competencia (art. 216 ss.).

4. Cuarto “modelo”: La justicia administrativa asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada separadamente del orden judicial ordinario

El ejemplo más destacado y de mayor tradición de la organización de la Justicia Administrativa en un orden judicial separado de la Corte Suprema de Justicia es, como antes se destacó, el caso de Colombia, con la asignación al Consejo de Estado de las competencias contencioso administrativas

Dicho Consejo de Estado fue creado y recreado por Simón Bolívar, primero en Venezuela en 1817, como órgano con ciertas potestades legislativas en la reconstitución del Estado venezolano; y segundo, en Colombia en 1828, como órgano consultivo del Poder Ejecutivo, lo cual se ratificó en 1830.⁴⁷ La institución, si bien desapareció del constitucionalismo colombiano a partir de la Constitución de 1853, ello fue sólo por cuarenta años, habiendo sido recreado en 1886, con el cambio fundamental de habersele atribuido a la institución, además de sus funciones consultivas, algunas funciones jurisdiccionales en materia de justicia administrativa, que lo comenzaron a convertir en la institución singular que es, en el constitucionalismo latinoamericano.

Después de un breve periodo de desaparición de una década (1905-1914), desde 1914 el Consejo de Estado ha funcionado con todo éxito en Colombia en la conducción de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De acuerdo con el artículo 106 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia (Ley 1437 de 2011, Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011), “la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está integrada por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los juzgados administrativos,” concibiendo el artículo 107 al Consejo de Estado como “el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno.”

El Consejo de Estado, en materia contencioso Administrativo, cuenta con la “Sala Plena de lo Contencioso Administrativo” y cinco Secciones que ejercen separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la dicha Sala Plena (art. 110).⁴⁸

También integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal, en cada distrito judicial administrativo (art. 122); y los juzgados administrativos, que también se deben establecer por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de conformidad con las necesidades de

⁴⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La creación del Consejo de Estado por Simón Bolívar en 1817, al proceder como Jefe Supremo a la reconstitución del Estado de Venezuela, y su reformulación, por el mismo Bolívar en 1828, al asumir el Poder Supremo en la República de Colombia,” Conferencia en el *XXIII Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Encuentro Bicentenario*, con ocasión del Bicentenario de la creación del Consejo de Estado, Consejo de Estado, Bogotá, 1 de noviembre de 2017

⁴⁸ Véase Augusto Hernández Becerra, “El sistema colombiano de justicia contencioso administrativa,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 450-452.

la administración de justicia, para cumplir las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio (art. 124.)

En México, la Jurisdicción Contencioso Administrativa también está configurada a nivel federal por un conjunto de Tribunales establecidos en forma especializada dentro del Poder Judicial, con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la cúspide, integrado por la Sala Superior y las Salas regionales, que son “el corazón de la jurisdicción.”⁴⁹

Por otra parte, tratándose de un Estado Federal, la Constitución mexicana dispuso en su artículo 116.IV, que en las Constituciones y leyes de los Estados de la Federación podían instituir tribunales contencioso administrativos con plena autonomía para dirimir las controversias entre la Administración Pública Estatal y los particulares, habiéndose en efecto creado en muchos Estados, como por ejemplo en el Estado de Michoacán, un Tribunal de Justicia Administrativa.

Igualmente, por ejemplo, en el Estado de Guanajuato se estableció un Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En este último Estado, como conforme al artículo 116.V de la Constitución Federal, mediante leyes de los Estados se pueden establecer tribunales contencioso administrativos para conocer de las demandas contra los Municipios, en la Constitución del Estado dispuso en su artículo 117, que la justicia administrativa en los municipios del Estado se imparte por un Juzgado Administrativo regional como órgano jurisdiccional administrativo de control de legalidad.⁵⁰

REFLEXIÓN FINAL

Después de haberse sancionado a muy importante Ley de Procedimientos Administrativos de 2017, con la cual la República Dominicana entró en las corrientes más modernas del derecho administrativo contemporáneo,⁵¹ y después de haberse consolidado en la Constitución de 2010 la Jurisdicción Constitucional con un completísimo sistema de justicia constitucional de carácter mixto de control difuso y concentrado, y de garantías de los derechos humanos, el tiempo ha

⁴⁹ Véase Luis José Béjar Rivera, “La justicia administrativa francesa y mexicana. un análisis comparativo,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 302, 312; Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, “El derecho contencioso administrativo en México,” en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez (Coordinadores), *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica*, Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, p. 332; Manuel Luciano Hallivis Pelayo, “Evolución y perspectivas del contencioso administrativo en México,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 427.

⁵⁰ Véase Jorge Fernández Ruíz, “Actualidad y perspectivas del contencioso administrativo en México,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 418; José Iván Sánchez Aldana Morales, “El contencioso administrativo en México en el ámbito local,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 589.

⁵¹ Véase Jorge Fernández Ruíz, “Actualidad y perspectivas del contencioso administrativo en México,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 418; José Iván Sánchez Aldana Morales, “El contencioso administrativo en México en el ámbito local,” en Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo (Coordinadores), *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 589.

llegado para que Ustedes acometan la reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y organicen definitivamente un sistema orgánico de tribunales para asegurar el control judicial de la Administración y de la actividad administrativa, compuesta por Tribunales Superiores Contencioso Administrativos (uno o varios con jurisdicción territorial) que pueden estar integrados por Salas, y tribunales contencioso administrativos de primera instancia diseminados en el territorio de la República, con la Corte Suprema de Justicia en la cúspide de la jurisdicción para oír de los recursos de casación contra las decisiones de los tribunales Superiores, para lo cual tienen una pauta específica en la Constitución, que lo que tienen es que ejecutarla.

Es la pieza que falta en el proceso de apuntalamiento del Estado de Derecho en el cual el país se ha comprometido.

Julio 2022