

El acto administrativo: su asimilación en el ordenamiento jurídico dominicano¹

Olivo A. Rodríguez Huertas
Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PCMMA) y de la Universidad Iberoamericana (UNIBE) de la República Dominicana Universidad Simón Bolívar

Resumen: *En este trabajo se analiza un aspecto que ha sido muy polémico entre los administrativistas, la inclusión de los actos de alcance general de naturaleza normativa o reglamentaria como actos administrativos, y el tratamiento que el mismo ha recibido en la doctrina y la legislación dominicana.*

1. El concepto “**Acto Administrativo**” no es extraño en el ordenamiento jurídico dominicano, a pesar de que hasta la fecha, dicha institución se rige esencialmente por los principios generales del derecho administrativo continental europeo, de origen francés, ante la inexistencia en la República Dominicana de una ley que regule su alcance, los elementos que lo configuran, sus características y efectos, los vicios que lo pueden afectar, su régimen revocatorio, entre otros aspectos.

2. La doctrina administrativa dominicana reconoce esta noción desde el año 1938, fecha en la que, el primer gran administrativista dominicano, Don Manuel De Jesús Troncoso De La Concha, publicó su obra “**Elementos de Derecho Administrativo, con aplicación a la legislación administrativa de la República Dominicana**”, en el que sin embargo se limita a realizar una clasificación de los actos administrativos, en el sentido siguiente:

“Actos administrativos. Clasificación.- No están contestes los tratadistas en lo que respecta a la naturaleza y el número de los actos administrativos. Stein los agrupa así: 1. los asuntos internacionales; 2. el ejército; 3. la hacienda; 4. la administración de justicia; 5. la administración anterior- administración de la vida personal económica y social. Meyer los diversifica así: 1. Administración de los negocios extranjeros, o sea, ordenación de las relaciones del Estado con los demás; 2. administración de los negocios interiores, o sea, promoción de los intereses sociales, mediante la acción tutelar; 3. administración de justicia, o sea, organización y nombramiento de tribunales y proveimiento de medios para cuidar del ejercicio de sus funciones; 4, administración del ejército; 5. Administración financiera”.

3. Otro gran maestro del derecho público dominicano, Don Manuel A. Amiama, en su “**Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana**”², publicado por vez primera en

1 Ponencia preparada para la reunión del VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo celebrado en fechas 17 y 18 de septiembre de 2009, en la ciudad de Panamá, República de Panamá, bajo el tema: “EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMERICA”.

2 Segunda Edición. Editorial Tiempo. Año 1987.

el año 1956, aborda de manera más precisa e integral el acto administrativo, brindando una definición, señalando los elementos que lo conforman, aspectos del régimen revocatorio, y formulando una clasificación más apropiada³ que la realizada por el profesor Troncoso De La Concha.

4. A pesar de que la legislación administrativa siempre ha reconocido potestades a los órganos y entes que conforman la administración pública dominicana, lo que desemboca en la generalidad de los casos en el dictado de actos administrativos, la utilización formal de ese concepto clave del Derecho Administrativo se introdujo mediante la Ley 1494, de 1947, que instituye la jurisdicción contenciosa administrativa, a efectos esencialmente procesales.

5. Como se expone más adelante, algunas legislaciones sectoriales dictadas en el transcurso de los últimos diez años en la República Dominicana, como la Ley Monetaria y Financiera⁴, la Ley General de Telecomunicaciones⁵, la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes, Obras y Servicios⁶, la Ley General de Defensa de la Competencia⁷ entre otras, contienen algunas disposiciones dispersas sobre aspectos atinentes a los actos administrativos.

6. Actualmente, en la República Dominicana, la Asamblea Nacional en funciones de Asamblea Revisora de la Constitución, se encuentra en labores que procuran dotar al país de una nueva Carta Fundamental del Estado, y entre los aspectos esenciales que han sido propuestos para ser incorporados en el nuevo texto constitucional figura la previsión del procedimiento administrativo para el dictado de los actos administrativos, remitiendo al legislador el encargo de dictar una ley, con lo que con carácter general serán incluidos en la legislación positiva los grandes principios en materia del acto administrativo.

II

7. Determinar si el acto administrativo constituye en Iberoamérica una fuente del derecho administrativo, que es el tema central de este *VIII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, nos obliga a examinar de manera directa un aspecto que ha sido muy polémico entre los administrativistas, la inclusión de los actos de alcance general de naturaleza normativa o reglamentaria como actos administrativos.

8. Esa inclusión tiene su arraigo en el país que originó el sistema de derecho administrativo adoptado en la mayor parte de la Europa Continental y en Iberoamérica, *Francia*.

9. Jean Rivero⁸, al analizar las diversas categorías de las decisiones ejecutorias desde el punto de vista material, señala lo siguiente:

“La distinción más importantes es aquella que distingue entre las decisiones reglamentarias, que establecen la regla general, y las decisiones individuales, que rigen para una persona especialmente designada. Resalta a menudo el carácter de generalidad común al reglamento y a la ley, para definir el reglamento como “una ley material”. La expresión no tiene sino un interés limitado, ya que **el derecho francés, a diferencia de algunos derechos extranjeros, ve en el reglamento un acto administrativo sometido al mismo régimen que el acto indi-**

3 Página 21 y siguientes.

4 N° 183-02

5 N° 153-98

6 N° 340-06

7 N° 42-08

8 *Derecho Administrativo*, Traducción de la 9ª Edición, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1984, p. 104.

vidual. Esta unidad de régimen da lugar, sin embargo, a algunas excepciones que le dan, a la distinción entre las dos categorías de actos, su importancia práctica. Las principales se refieren a la forma de publicidad, a las condiciones de derogación o de retiro, a la competencia de los tribunales judiciales en lo que atañe a la interpretación y la apreciación de su legalidad”.

10. Es que como ha señalado el reputado profesor galo Georges Vedel, el derecho francés “concede más importancia a las distinciones y a los criterios “formales” que a las distinciones y a los criterios “materiales”⁹.

11. De manera diferente ha sido enfocado este tema en Alemania, donde la Ley de Procedimiento Administrativo conceptualiza el acto administrativo excluyendo del mismo, a los actos reglamentarios dictados por autoridades administrativas:

“acto administrativo es toda disposición, resolución u otra medida de autoridad adoptada por un órgano administrativo y dirigida a la **regulación de un caso particular** en el ámbito del Derecho Público, con efectos inmediatos en el exterior”¹⁰.

12. Por su parte, en España, como lo ha advertido el profesor Jaime Rodríguez-Arana, la doctrina no es pacífica respecto de la caracterización del reglamento como Acto Administrativo¹¹. En efecto, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, definen el acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio **de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria**”¹², al considerar que los reglamentos “han de integrarse en la teoría de las fuentes”¹³.

13. Sin embargo otro enfoque distinto ha sostenido en la misma doctrina administrativa española, Don Fernando Garrido Falla¹⁴, notable catedrático español, para quien el “concepto acto administrativo abarca tanto el acto administrativo general como al concreto. Lo contrario no es sino un prejuicio que resulta del intento de encontrar una definición material de la función administrativa. Repetidamente hemos indicado que desde el punto de vista jurídico esto no interesa. Lo importante es encontrar el conjunto de actos sometidos al régimen jurídico administrativo y, ciertamente, que en este sentido hay que admitir que tan actos administrativos son los generales como los concretos o especiales, pues unos y otros están sometidos a los dos principios fundamentales del régimen jurídico-administrativo: **sumisión a la ley y a las normas jerárquicamente superiores y posibilidad de una fiscalización jurisdiccional para hacer efectiva dicha sumisión**”¹⁵.

9 *Derecho Administrativo*, Biblioteca Jurídica Aguilar, Traducción de la 6ª Edición Francesa, p. 150.

10 Citado por Bocanegra Sierra, Raúl, *La Teoría del Acto Administrativo*, Iustel, 1ª Edición, 2005, p. 54.

11 Aproximación al *Derecho Administrativo Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, p. 124.

12 *Curso de Derecho Administrativo*, Duodécima Edición, Editorial Thomson-Civitas, p. 550.

13 García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Ob. Cit.*, p. 549.

14 *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1958, p. 374.

15 En ese mismo sentido, Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I/1, Editorial Tecnos, Décima Edición, p. 168: “Por lo pronto, el acto administrativo podrá tener o no carácter normativo. En el primer caso, será un reglamento; en el segundo, un acto administrativo concreto”.

14. Esta diversidad de enfoque respecto del alcance del acto administrativo que se ha suscitado en Europa, ha tenido su impacto en la doctrina y la legislación administrativa de América Latina¹⁶.

15. Para el administrativista venezolano Allan R. Brewer Carías¹⁷, siguiendo la teoría francesa, los actos administrativos se dividen según los efectos que producen: “en actos administrativos generales y actos administrativos individuales. Los primeros producen efectos, generales, impersonales y objetivos. El tipo es el acto reglamentario. Los segundos producen efectos particulares, individuales y subjetivos”.

16. En el mismo sentido, el profesor Libardo Rodríguez R., en su obra *Derecho Administrativo General y Colombiano*¹⁸, al clasificar los actos administrativos desde el punto de vista de su contenido, señala:

“Los actos generales o actos creadores de situaciones jurídicas generales, objetivas o reglamentarias, son aquellos que se refieren a personas indeterminadas. Por ejemplo los decretos reglamentarios. Los actos individuales o particulares o actos creadores de situaciones jurídicas individuales, particulares, subjetivas o concretas, son los que se refieren a personas determinadas individualmente.”

17. Otros autores latinoamericanos consideran, por igual, que los actos normativos o reglamentarios constituyen actos administrativos, aunque movidos en algunos casos por el tratamiento brindado al tema en las respectivas legislaciones administrativas de sus países: Marienhof, Bielsa, Fiorini en Argentina¹⁹; Delpiazzo²⁰, Brito²¹ y Cajarville²² en Uruguay; Ortiz Ortiz²³ y Jinesta Lobo²⁴ en Costa Rica; Silva Cimma²⁵ en Chile; Orellana²⁶ en Hondu-

16 Para Agustín Gordillo “la cuestión es puramente de nombres, sin implicar en todos los casos problemas de fondo. Todo es cuestión de aclarar que se entiende por los términos pues si se toma la expresión acto administrativo en un sentido amplio, comprensivo de todos los actos jurídicos de la administración, entonces es claro que hay actos administrativos generales y bi o plurilaterales; si a la inversa, se toma la expresión en sentido restringido, comprendiendo a una parte tan sólo de los actos jurídicos-administrativos, resultará que no existen actos administrativos generales y así sucesivamente”. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, Editorial Porrúa, p. 108.

17 Brewer-Carías, Allan R. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, p. 152.

18 Decimotercera edición. Editorial Temis, N° 344, p. 240.

19 Citados por Julio Rodolfo Comadira y Héctor Jorge Escola. *Derecho Administrativo Argentino*, Publicado por la Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México, Año 2006, p. 254.

20 Delpiazzo, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, Publicación de la Editorial Porrúa y de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 152 y 153. Es importante resaltar que el Prof. Delpiazzo hace contar que con anterioridad al Reglamento de Procedimiento Administrativo Uruguayo, la doctrina administrativa uruguaya excluía el reglamento del concepto acto administrativo.

21 Brito, Mariano, *Derecho Administrativo*, Montevideo, 2004, p. 421.

22 Citado por Brito, Mariano, *Derecho Administrativo*, Montevideo, 2004, p. 421.

23 Ortiz Ortiz, Eduardo, *Tesis de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Stradtman, S.A.

24 Jinesta Lobo, Ernesto. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Publicaciones de Investigaciones Jurídicas, S.A. En la página 414, sobre la base de la realidad jurídica positiva costarricense define el acto administrativo como “una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos o generales, **de alcance normativo o no**, en forma directa o inmediata”.

ras; Borja y Borja²⁷ en Ecuador; Villagra Maffiodo²⁸ en Paraguay; Toribio Alayza y Paz Soldán²⁹ en Perú.

18. Contraria a las posturas que defienden la inclusión de los actos de alcance general de naturaleza normativa o reglamentaria, como actos administrativos, ha escrito en la Argentina el extinto profesor Diez³⁰: “El acto administrativo supone el ejercicio de una actividad concreta, se refiere a casos concretos.

De allí que todo acto que emane del agente administrativo y tenga carácter general o abstracto no será acto administrativo sino de la administración³¹”.

19. Juan Carlos Cassagne ha defendido igualmente la tesis que excluye a los reglamentos de la noción de acto administrativo:

“si se conviene que tienen un régimen jurídico distinto como consecuencia de que ambos son producto de funciones materialmente diferenciadas, entendemos que resulta más conveniente limitar la noción de acto administrativo a los actos de alcance individual, en razón de que ellos traducen el ejercicio de la función administrativa, en sentido material u objetivo. En cambio el reglamento, en cuanto importa el dictado de normas generales, implica siempre una actividad materialmente legislativa cuya regulación se encuentra sometida a principios específicos, algunos de los cuales tienen raíz constitucional, tal como acontece con la exigencia de la publicación impuesta por la necesidad de respetar la igualdad de los administrados ante las normas reglamentarias³²”.

20. En igual sentido, los Profesores Comadira y Escola en la obra *Derecho Administrativo Argentino* publicada en el año 2006, por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Editorial Porrúa, señalan que “los actos de alcance general no pueden ser considerados

25 Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, Contratos y Bienes*, Editorial Jurídica de Chile, p. 81.

26 Orellana, Edmundo. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Volumen I, Editorial Universitaria. p. 63.

27 Borja y Borja, Ramiro. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Pudelpo Editores, S.A., p. 40.

28 Villagra Maffiodo, Salvador. *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial El Foro, Asunción-1983, p. 43.

29 *Derecho Administrativo General y del Perú*. SANMARTI y Cia. Lima 1927, p. 14.

30 Diez, Manuel María. *El Acto Administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires 1956, p. 75. Más adelante, en la misma obra (p. 79), el Prof. Diez señala: “La declaración de voluntad debe ser concreta, especial; quedan por ello excluidos aquellos actos generales que no tienen por esa misma razón una finalidad administrativa. Así los reglamentos, que si bien son una fuente de derecho objetivo, no pueden ser considerados como actos jurídicos de la administración pública capaces de producir el nacimiento, la modificación o la extinción de una relación jurídica”.

31 Esta tesis de Diez es criticada en Argentina por el Prof. Miguel S. Marienhof: “Había entre nosotros quien excluía los reglamentos –actos de alcance “general”- del concepto acto administrativo, y los incluía en el de “acto de la Administración”. Pero es de advertir que la doctrina prevaleciente denomina “actos de administración” a los que agotan su eficacia en el ámbito interno de la Administración, sin establecer vinculaciones directas entre ésta y los administrados (vgr., instrucciones, circulares, etc.): en cambio, los reglamentos “autónomos” y de “ejecución” no sólo rigen en el ámbito interno de la Administración Pública, sino también en la esfera “externa” de ella. *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo II, Cuarta edición actualizada, p. 230.

32 Cassagne, Juan Carlos. *El Acto Administrativo*, Editorial Abeledo-Perrot, Segunda Edición reactualizada, pp. 101 y 102.

desde el punto de vista estricto de su régimen jurídico, actos administrativos³³. Más recientemente, el profesor Carlos F. Balbín³⁴ se inscribe en la misma corriente.

III

21. La mayor parte de los países de América Latina, han incorporado en sus ordenamientos jurídicos el régimen jurídico del acto administrativo, mediante el dictado de Leyes de Procedimiento Administrativo y de Organización de la Administración Pública³⁵.

22. Esas regulaciones reflejan el viejo debate respecto de si los actos de alcance general, de naturaleza normativa, constituyen actos administrativos, como se desprende de los ordenamientos jurídicos citados a continuación.

23. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela, define el acto administrativo como “toda declaración **de carácter general** o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública”³⁶, por lo que resulta pacífico en la doctrina y jurisprudencia venezolana la inclusión de los reglamentos dentro del concepto acto administrativo.

24. De manera parecida, la legislación de Bolivia precisa que el acto administrativo es “toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, **de alcance general** o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado”³⁷.

25. Uruguay, en su Decreto 500/991, contenido de las Normas Generales de Actuación de la Administración Central, dispone que el acto administrativo es “toda manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos.

Llámase Reglamento, a las normas generales y abstractas creadas por acto administrativo. Llámase Resolución, a las normas particulares y concretas creadas por acto administrativo.

Llámase Disposición General, a las normas generales y concretas creadas por acto administrativo. Llámase Reglamento Singular a las normas particulares y abstractas creadas por acto administrativo”³⁸.

33 Página 255.

34 *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial La Ley, p. 4.

35 “La codificación del procedimiento administrativo en América Latina, como se ha señalado, no sólo tiene por objeto regular los aspectos procesales de los trámites y actuaciones realizados por la Administración para la producción de sus actos, sino que ha incidido, materialmente, sobre el régimen mismo de los actos administrativos, regulando sus elementos o requisitos, el proceso de su elaboración, su forma o presentación, su eficacia, su ejecución y su impugnación en vía administrativa. Incluso, algunas leyes definen el acto administrativo, establecen sus clasificaciones, y por supuesto, regulan el tema de las nulidades con gran detalle”. Brewer-Carías, Allan R. *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Legis, p. 183.

36 Artículo 7 de la Ley de 1981.

37 Artículo 27, de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341 del año 2002.

38 Artículo 120.

26. La Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, al regular el tema del acto administrativo señala que “los actos se llamarán decretos cuando sean de alcance general y acuerdos cuando sean concretos. **Los decretos de alcance normativo se llamarán también reglamentos** o decretos reglamentarios”³⁹.

27. En la República Argentina, la inclusión del reglamento como acto administrativo no deriva de una definición, ni de una clasificación, sino que se desprende de la distinción que hace la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549, de 1972, a propósito de la eficacia del acto⁴⁰, así como de su régimen de impugnabilidad⁴¹.

28. En Chile⁴² y México⁴³, la consideración de los actos de alcance general de naturaleza normativa como actos administrativos, se infiere específicamente del régimen de publicidad que establecen para la eficacia de esa modalidad de acto.

IV

29. En la República Dominicana, la doctrina administrativa se muestra dividida respecto de si incluir o no a los actos de alcance general de naturaleza normativa o reglamentaria como actos administrativa.

30. En la obra “**Fundamentos de Derecho Administrativo**”⁴⁴, su autor, el profesor Vinicio Tobal, define el acto administrativo como “un acto del Estado que determina situaciones jurídicas tanto para casos generales como para casos individuales”.

31. El mismo autor, al referirse al régimen de publicidad de los actos administrativos, incluye dentro de los mismos a los reglamentos:

39 Artículo 121, de la Ley 6227 del año 1978.

40 ARTICULO 11.- Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado y el de alcance general, de publicación. Los administrados podrán antes, no obstante, pedir el cumplimiento de esos actos si no resultaren perjuicios para el derecho de terceros

41 ARTICULO 24.- El acto de alcance general será impugnabile por vía judicial: a) cuando un interesado a quien el acto afecte o pueda afectar en forma cierta e inminente en sus derechos subjetivos, haya formulado reclamo ante la autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o se diere alguno de los supuestos previstos en el artículo 10. b) cuando la autoridad de ejecución del acto de alcance general le haya dado aplicación mediante actos definitivos y contra tales actos se hubieren agotado sin éxito las instancias administrativas.

42 La Ley de Bases que rigen los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado N° 19880, del año 2003, dispone en su Artículo 48, lo siguiente: Obligación de publicar. Deberán publicarse en el Diario Oficial los siguientes actos administrativos: a) **Los que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general.**

43 El Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de México dispone que: **Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos**, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

44 Primera Edición. Año 1992, p. 59.

“Como es bien sabido, la publicación es el conjunto de hechos que tienen por objeto llevar a conocimiento del público un texto jurídico. Es decir, la publicación tiene por finalidad enterar a todos los ciudadanos de la existencia de una Ley, Decreto, Reglamento, Ordenanza, Resolución y, en fin, cualquier acto administrativo del Estado. La jurisprudencia francesa establece como regla general que los actos administrativos reglamentarios deben ser publicados y los individuales notificados”.

32. En el mismo sentido, Héctor Dotel Matos, en su **“Manual de Derecho Administrativo”**⁴⁵, al realizar una clasificación del acto administrativo, incluye dentro de los mismos a los actos reglamentarios: “El acto reglamentario es aquel que “dispone por vía general”, esto es, que pronuncia una regla abstracta y general de conducta, adaptable al conjunto de los ciudadanos o al menos a una categoría de individuos que no son designados por el nombre. Por ejemplo, cuando un síndico plasma una ordenanza de policía por la cual establece las prescripciones aplicables sobre el territorio de su municipio, esas prescripciones ajustables sobre el territorio de su municipio, tienen en esas demarcaciones territoriales, un “alcance general”. Las prescripciones citadas se imponen a toda persona sobre ese territorio. **Existe ahí un acto administrativo reglamentario**”.

33. El Dr. René Mueses Henríquez en su **“Derecho Administrativo Dominicano”**, por su parte, a pesar de que al referirse a la publicidad de los actos administrativos, incluye dentro de los mismos a los actos reglamentarios⁴⁶, advierte, en su referida obra, “que aparentemente el legislador ha querido excluir los reglamentos y los decretos del concepto de acto administrativo” previsto en la Ley 1494, de 1947, que instituye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

34. Desde el año 1956, el más completo de los estudiosos dominicanos del derecho público, el extinto profesor Manuel A. Amiama, en la primera versión mimeografiada de su obra **“Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana”**, había considerado como simplista el conceptualizar los reglamentos como actos administrativos, descartando en consecuencia el factor formal y adhiriéndose a la tesis material preconizada por León Diguit en Francia. Sustentó, el profesor Amiama, su posición, con las siguientes palabras:

“Esta tesis parece la más concorde con la historia y con la realidad, y a favor de ella militan las siguientes razones: 1º. La conservación del poder reglamentario por el Poder Ejecutivo se ha considerado siempre como una atemperación al sistema de la separación de los poderes, lo que no sería cierto si los reglamentos se reputaran como actos administrativos; 2º. De lo anterior, ha resultado la tendencia seguida a consagrar expresamente la potestad reglamentaria para el Presidente de la República. 3º. Materialmente, esto es, por su alcance y naturaleza normativa, los reglamentos son similares a las leyes, de tal modo que es frecuentísimo el caso de que determinados reglamentos son convertidos en leyes, por la acción del Congreso, sin un solo cambio de palabra. 4º. La protección jurídica de los administradores contra los reglamentos arbitrarios está organizada como la que existe contra los actos administrativos ilegales⁴⁷”.

45 Editorial Santillana. Año 2005, p. 97.

46 “La regla establecida por la jurisprudencia es que los actos administrativos REGLAMENTARIOS deben ser publicados y los individuales NOTIFICADOS. La PUBLICACIÓN es la medida por medio de la cual se lleva a conocimiento de los interesados el reglamento...La NOTIFICACIÓN permite, por el contrario, a los destinatarios individuales estar informados especialmente de las disposiciones que los interesan”, p. 96.

47 Segunda Edición. Año 1987. p. 47.

35. Desde la doctrina constitucional dominicana, el Profesor Eduardo Jorge Prats⁴⁸, aborda la discusión precisando la distinción entre los actos administrativos y los reglamentos:

“Tradicionalmente los reglamentos han sido distinguidos de los actos administrativos -que es el otro contenido posible de las mismas formas que los reglamentos revisten- acudiendo al criterio de la generalidad. Se afirma así que los reglamentos son disposiciones de carácter general que afectan a una pluralidad indeterminada de individuos, mientras que los actos administrativos serían esencialmente singulares e individuales. A pesar de que este criterio es válido para la generalidad de los casos, el mismo resulta insuficiente debido a que hay actos que, a pesar de ser administrativos, revisten un carácter general: una orden de policía que prohíbe transitar por cierto lugar es el mejor ejemplo de estos actos administrativos generales. Por esta insuficiencia del criterio de la generalidad para distinguir los reglamentos de los actos administrativos, la doctrina mayoritariamente acude a la distinción entre ambos a partir del carácter innovador de los reglamentos. En efecto, los reglamentos innovan el ordenamiento introduciendo en este una norma de carácter permanente, que perdura en el tiempo, contrario a los actos administrativos que, aun en la hipótesis de ser generales, se agotan con su cumplimiento y no adicionan nada a la normativa vigente”.

36. Como se puede apreciar, la doctrina en la República Dominicana no ha estado ajena al debate respecto de la inclusión o no de los actos del alcance general de naturaleza normativa o reglamentaria, dentro del concepto acto administrativo. Igual situación acontece en la legislación administrativa conforme se describe a continuación.

37. La primera Ley que introdujo el concepto de acto administrativo lo hizo a fines estrictamente procesales, pareciendo reflejar la exclusión de los reglamentos dentro de la consideración de acto administrativo, como advirtiera el profesor Mueses Henríquez⁴⁹.

38. En efecto la Ley 1494 de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, otorga competencia al Tribunal Superior Administrativo para conocer los recursos que se interpongan contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, siempre que se hubiera agotado contra ellos la vía administrativa, que emanen de los órganos y entidades públicas que ejerzan potestades regladas o constituyan un ejercicio excesivo o desviado de su propósito legítimo de facultades discrecionales, y que vulneren un derecho de carácter administrativo.

39. Leyes relativamente recientes, como la Ley General de Telecomunicaciones y la Ley Monetaria y Financiera⁵⁰, parecerían no excluir a los reglamentos de los actos adminis-

48 *Derecho Constitucional*. Volumen I, Segunda Edición, Editora Gaceta Judicial, p. 510.

49 Ver N° 33.

50 En la obra *Derecho de la Regulación Monetaria y Financiera*, Editorial Jus Novum, 2008, pp. 124-125, Eduardo Jorge Prats y Omar Victoria Contreras, al referirse al catalogar los actos de la Administración Monetaria y Financiera -AMF- como actos administrativos expresan lo siguiente: “El Artículo 4 de la LMF establece el “régimen jurídico de los actos regulatorios y de los recursos” contra estos actos. La denominación utilizada por el legislador es la de “actos regulatorios” con lo cual quiere connotar que, a través de los mismos, la AMF lleva a cabo todo lo que se encuentra bajo el ámbito de la regulación, vale decir, “la fijación de políticas, reglamentaciones, ejecución, supervisión y aplicación de sanciones, en los términos establecidos en esta Ley y en los Reglamentos dictados para su desarrollo”. El régimen jurídico de estos actos regulatorios es un régimen de Derecho Administrativo, lo cual queda claro con la adopción del Derecho Administrativo como el Derecho común de la regulación del sistema monetario y financiero y con las características que tipifican estos actos regulatorios, presunción de legalidad, ejecutoriedad, los cuales son elementos que tipifican a los actos administrativos”.

trativos, estableciendo incluso en el caso de la Telecomunicaciones⁵¹ y de la Administración Municipal⁵², el recurso directo contra los actos administrativos de alcance general, de naturaleza normativa, por ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

40. Un caso que de manera particular merece ser comentado, es el de la Ley General de Defensa de la Competencia N° 42-08, del año 2008, que de forma directa reconoce como acto administrativo a los actos reglamentarios dictados por los órganos reguladores de sectores económicos:

“Artículo 20.- Relación con otros entes reguladores de mercado. Los actos administrativos destinados a dictar reglamentos o a resolver procesos administrativos sancionadores planteados ante otros entes reguladores del mercado diferentes a la Comisión, siempre que estén relacionados con el objeto de esta ley, deberán ser enviados a la Comisión para su examen junto con la documentación que los respalda”.

41. En vista de la ausencia, en el Derecho Administrativo Dominicano, de un criterio claro en el tema bajo análisis, en las partes siguientes analizo el tratamiento jurídico del acto administrativo de alcance individual y del acto administrativo de alcance general, de naturaleza reglamentaria, en base a los puntos comunes que la doctrina ha identificado como separadores de uno y otro tipo de actos: procedimiento de elaboración, régimen para su eficacia, revocación y derogación, impugnabilidad⁵³.

V

42. En la República Dominicana no existe un régimen jurídico administrativo que contemple con carácter general el procedimiento que deben agotar los órganos y entidades de la Administración Pública para el dictado de los actos administrativos de alcance individual.

43. Desde luego, la anterior afirmación no significa en modo alguno que en determinados ámbitos de la actividad administrativa pública, no existan procedimientos administrativos particulares. Varias leyes así lo establecen, como la Ley General de Defensa de la Competencia⁵⁴; la Ley Sobre Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguardas⁵⁵, la Ley General de los Derechos del Consumidor o Usuario N° 358-05⁵⁶; la Ley Monetaria y Financiera N° 183-02⁵⁷, entre otras.

44. Al margen de esos procedimientos particulares, *previo* al dictado de actos administrativos de alcance individual que afecten los derechos y obligaciones de las personas, por aplicación directa de la Convención Americana de Derechos Humanos, que conjuntamente con la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, forma parte del

51 Artículo 96 de la Ley 153-98.

52 Artículo 102, de la Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios.

53 Santamaría Pastor, Juan. Principios de Derecho Administrativo. Volumen I, Tercera Edición. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., pp. 313-314.

54 Artículo 35 y siguientes.

55 Artículo 32 y siguientes.

56 Artículo 117 y siguientes.

57 El Artículo 4, letra e), prevé una pluralidad de reglamentos de procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración Monetaria y Financiera. Hasta la fecha solo ha sido dictado el relativo al Procedimiento Administrativo Sancionador.

Bloque de Constitucionalidad⁵⁸, todos las entidades públicas deben respetar el derecho de audiencia del posible afectado.

45. En efecto, el Artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José, dispone que:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

46. Interpretando ese texto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el mismo resulta aplicable a las actuaciones administrativas que determinen derechos y obligaciones de las personas:

“de conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo [...] **Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un ‘juez o tribunal competente’ para la ‘determinación de sus derechos’, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas.** Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del Artículo 8 de la Convención Americana”. (www.cajpe.org.pe/guia/debi.htm)

47. Por otra parte, la eficacia del acto administrativo del alcance individual está sujeta a su notificación, lo que le permite al destinatario tener un conocimiento exacto del acto y poder ejercer eficazmente los recursos administrativos y jurisdiccionales a que tenga derecho.

48. La derogación y revocación de los actos administrativos de alcance individual ha sido objeto de tratamiento en la doctrina y la legislación administrativa dominicana.

49. “Una de las cuestiones de mayor interés teórico y práctico en el Derecho Administrativo, es la de saber el alcance de las facultades de la Administración Pública, para revocar sus propias resoluciones. La cuestión se concreta, como es natural, no a las resoluciones viciadas de nulidad, sino de actos administrativos perfectamente válidos conforme a la ley, por contener todos los elementos internos y externos que deben integrarlo.

Lo que se trata de saber es si la Administración puede, en cualquier momento, extinguir un acto propio, no obstante esa perfección de su estructura y expedición” ha escrito el profesor Manuel A. Amiana⁵⁹.

58 Resolución 1920, del 13 de noviembre del 2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia: “Atendido, a que la República Dominicana, tiene sistema constitucional integrado por disposiciones de igual jerarquía que emanan de dos fuentes normativas esenciales: a) la nacional, formada por la Constitución y la jurisprudencia constitucional local tanto la dictada, mediante el control difuso como por el concentrado, y b) la internacional, compuesta por los pactos y convenciones internacionales, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; fuentes normativas que en su conjunto, conforme a la mejor doctrina, integran lo que se ha denominado, el **bloque de constitucionalidad**, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria”.

50. Conforme a los principios del derecho administrativo francés, hay que hacer una distinción si el acto administrativo individual es creador o no de derechos:

“El acto individual, si no ha hecho adquirir un derecho, puede siempre ser derogado, si ha hecho adquirir el derecho, el puede serlo solo en los casos y en las formas previstas, y no de manera discrecional, simplemente porque la administración haya cambiado de opinión....La revocación está sometida a reglas más estrictas, lo que explica su carácter retroactivo. La distinción esencial es entre los actos creadores y no creadores de derechos. El acto que no ha creado derechos puede ser revocado en todo momento por la administración y por cualquier motivo....Entre los actos creadores de derecho, hay que distinguir a su vez, aquellos que son regulares los cuales no pueden ser objeto de retiro por la Administración. Aquellos que son irregulares, por el contrario, pueden ser retirados en razón de esas irregularidades⁶⁰”.

51. La Ley 1494 de 1947, que instituye la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la República Dominicana, contempla una situación particular en materia de revocación de actos administrativos, al establecer en su Artículo 4:

“Art. 4.- Dará también lugar al recurso la revocación de actos administrativos por los últimos superiores jerárquicos de los departamentos administrativos o de los órganos administrativos autónomos, **cuando la revocación ocurra después de un año, o cuando no esté fundada en una disposición del propio acto revocado.**”

52. Para el Profesor René Mueses Henríquez⁶¹, de este texto parece deducirse “que si el acto es revocado DENTRO DEL AÑO de su expedición, NO PROCEDE EL RECURSO; lo que hace suponer que para nuestro legislador los DERECHOS ADQUIRIDOS con motivo de un acto administrativo solo nacen después del año”.

53. Manuel A. Amiama, analiza este texto desde otra perspectiva: “el artículo cuatro (4) de la Ley que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativo N° 1494, de 1947, parece haber establecido en nuestro país un régimen ecléctico *sui generis*, al abrir el recurso contencioso contra la revocación de los actos administrativos cuando la revocación ocurra después de un año, o cuando no esté fundada en una disposición del propio acto revocado. Huelga agregar que es inatacable la revocación, si esta se produce, no en virtud de una disposición del acto mismo, sino de la ley en que este fundado el acto, porque entonces se trataría de una ley especial que agregaría una nueva causa de revocabilidad a las enunciadas en el Art. 4 de la Ley ya citada⁶²”.

54. En nuestra opinión, aunque no se ha producido pronunciamiento judicial expreso por parte de nuestros tribunales, este plazo de un año sólo es aplicable a la revocación de actos administrativos que sean conformes a Derecho, es decir, no aplica a los actos administrativos que adolezcan de un vicio grave, los que si pueden ser revocados luego de transcurrido el referido plazo de un año establecido en el Art. 4 de la ley 1494, ya que como ha señalado Amiama en relación a estos actos “no existe posibilidad alguna de que engendren ningún efecto jurídico⁶³”.

59 *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*, Editorial Tiempo, Segunda Edición, 1982, p. 27-28.

60 Rivero, Jean. *Derecho Administrativo*, Traducción de la 9ª Edición, Instituto Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, pp. 117-118, 1984.

61 *Derecho Administrativo Dominicano*, Editorial La Filantrópica 2004, p. 101-102.

62 *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*, Editorial Tiempo, Segunda Edición, 1982, p. 29.

63 *Ob. Cit.* p. 26.

55. Los actos administrativos de alcance individual, cuando sean desfavorables a las personas pueden ser atacados a través de un recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, en un plazo de treinta días a partir de la notificación del acto⁶⁴.

56. Si se tratare de un acto administrativo emanado de un órgano municipal, los Juzgados de Primera Instancia del Distrito Judicial en que se encuentre el Municipio serán los competentes para conocer el recurso contencioso administrativo.

VI

57. En lo que respecta a los actos administrativos de alcance general, de naturaleza normativa o reglamentaria, en la República Dominicana la Constitución faculta expresamente al Presidente de la República, para dictar reglamentos⁶⁵.

58. Asimismo la propia Carta Fundamental le confiere capacidad reglamentaria al órgano que tiene a su cargo la administración electoral, la Junta Central Electoral⁶⁶, y al órgano superior de la Administración Monetaria y Financiera, la Junta Monetaria⁶⁷.

59. La Ley Orgánica de Secretarías de Estado N° 4378, del año 1956, establece una prohibición expresa a los Secretarios de Estado de dictar actos reglamentarios, salvo en una situación particular:

“Artículo 12.- Los Secretarios de Estado no podrán dictar reglamentos o resoluciones directamente obligatorios para el público; pero podrán dictar disposiciones y reglamentaciones sobre los servicios a su cargo, de carácter interno, siempre que no colidan con la Constitución, las leyes, los reglamentos o las instrucciones del Poder Ejecutivo.

Párrafo: Se exceptúan únicamente los reglamentos que pueda dictar el Secretario de Salud Pública en caso de calamidad pública, de acuerdo a la Ley de Sanidad”.

60. No obstante, existen en la legislación dominicana numerosas normas que atribuyen la capacidad de expedir actos de alcance general de naturaleza normativa tanto a órganos de la Administración Central como a las entidades autónomas o descentralizadas.

61. La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia ha reconocido que autoridades administrativas distintas del Presidente de la República tienen competencia para dictar reglamentos de ejecución de las Leyes. En una sentencia dictada en fecha 15 de marzo de 2006, en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad de la Ley de Registro Inmobiliario, dijo:

“en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico y conforme la Constitución de la República, el Presidente de la República es el encargado de cuidar de la fiel ejecución de las leyes, en virtud del poder general que en ese sentido le acuerda el artículo 55, numeral 2 que le confiere la facultad de dictar normas de aplicación general obligatorias para sus destinatarios;

64 **Artículo 5.- Plazo para recurrir.** El plazo para recurrir por ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, será de treinta (30) días a contar del día en que el recurrente reciba la notificación del acto recurrido, o del día de publicación oficial del acto recurrido por la autoridad de que haya emanado o del día de expiración de los plazos fijados si se tratare de un recurso por retardación o silencio de la Administración.

65 Art. 55, numeral 2.

66 Art. 92.

67 Art. 111, Párrafo III.

que, sin embargo, dada la imposibilidad de que el Primer Mandatario vele personalmente por la aplicación de todas las leyes, el poder de reglamentación ha sido extendido a otras entidades de la administración pública o descentralizadas de esta, *razón por la cual dicha facultad puede ser ejercida, además del Presidente de la República, por la autoridad u organismo público al que la constitución o la ley haya dado la debida autorización*".

62. Este criterio es cónsono con la opinión de la destacada administrativista dominicana Rosina De La Cruz Alvarado: "El principio es pues, que sólo el Presidente de la República es titular del Poder Reglamentario, sin embargo, ese principio conoce temperamentos, ya que puede ser atribuido, en virtud de un texto legal a un Secretario de Estado o a un organismo descentralizado, como ocurre con nosotros con la Junta Monetaria y como veremos que ha sido atribuido a la Administración Tributaria"⁶⁸.

63. Para el dictado de los actos de alcance general de naturaleza reglamentaria, los órganos y entidades que conforman la Administración Pública Dominicana, incluyendo dentro de ellos a la Administración Municipal⁶⁹, están sometidos a un procedimiento común cuando los mismos contengan "requisitos o formalidades que rigen las relaciones entre los particulares y la administración o que se exigen a las personas para el ejercicio de sus derechos y actividades"⁷⁰.

64. Los Artículos 49 y siguientes del Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, contenido en el Decreto 130-05, dispone las reglas de procedimiento que deberán ser observadas para el dictado de los referidos actos de alcance general:

Artículo 49.- El procedimiento consultivo se inicia formalmente mediante la publicación simultánea en un medio impreso y en el portal de Internet –de existir éste– de la Autoridad Convocante, de un aviso en el que se invita a todo interesado a efectuar observaciones y comentarios respecto del proyecto de decisión que la Autoridad Convocante. Es asimismo obligatoria la difusión del aviso en al menos un medio de comunicación de amplia difusión pública en al menos en una (1) ocasión, en un plazo no mayor a una semana luego del inicio formal del procedimiento consultivo.

Artículo 50.- El plazo para la presentación de opiniones y propuestas no puede ser inferior a veinticinco (25) días desde el inicio del procedimiento consultivo.

Artículo 51.- Los avisos que se publiquen en el/los medio/s de difusión deberán contener, como mínimo, la siguiente información:

- a) El nombre y datos de la Autoridad Convocante;
- b) Un resumen del texto de la norma propuesta y de las razones que justifican el dictado de la norma;
- c) El plazo durante el cual se recibirán comentarios y observaciones al proyecto;
- d) Las vías a través de las que los interesados pueden acceder al proyecto y a la información relacionada con el mismo;
- e) Los canales habilitados para que los interesados pueden hacer llegar sus comentarios;

68 "El Poder Reglamentario de la Administración Tributaria", artículo aparecido en Estudios Jurídicos, Volumen IV, Número I, Enero-Abril 1994.

69 La Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, dispone en su Artículo 116, lo siguiente: "La aprobación de las ordenanzas y reglamentos se realizará conforme al procedimiento previsto en la Ley de Libre Acceso a la Información Pública para las normas de carácter general por parte de los organismos, instituciones y entidades públicas".

70 Artículo 23 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública N° 200-04.

f) La persona o cargo que decidirá sobre la pertinencia de incorporar modificaciones al proyecto sometido a consulta.

Artículo 52.- En los avisos de Internet deberá constar, además de toda la información mencionada en el artículo precedente, el texto completo de la decisión que se impulsa. A efectos de recibir los comentarios y observaciones de los interesados, la Autoridad Convocante habilitará una casilla de correo electrónico *ad hoc* y una dirección postal, así como también un sector en su página de Internet en la que se irán publicando las opiniones que se reciban.

Artículo 53.- Los comentarios deben realizarse por escrito, pudiendo acompañarse la documentación que el interesado estime pertinente. En caso de invocarse la representación de una persona física o jurídica, la presentación debe hacerse personalmente con el objeto de acreditar la personalidad jurídica.

Artículo 54.- Cuando la Autoridad Convocante lo considere conveniente, podrá invitar a rondas de consulta a personas u organizaciones que por sus incumbencias o especiales capacidades técnicas puedan suministrar opiniones calificadas respecto del proyecto de decisión que se impulsa.

Artículo 55.- Cerrado el plazo para recibir opiniones, la Autoridad Convocante considerará los comentarios recibidos, dejando constancia en el expediente por el que tramita el proyecto de decisión acerca de la cantidad de opiniones recibidas y de las principales opiniones esgrimidas, haciendo especial referencia a los aportes que consideró pertinentes incorporar al proyecto definitivo.

Artículo 56.- El proyecto definitivo, en cuyos fundamentos deberá dejarse constancia de que se realizó un procedimiento consultivo así como de las modificaciones incorporadas al texto como consecuencia de dicho procedimiento, se publicará por el plazo de un (1) día en un medio impreso. También se publicará el proyecto definitivo en el sitio de Internet de la Autoridad Convocante, en caso de contarse con dicho recurso.

65. La Ley 200-04, establece excepciones al deber de publicación de los proyectos de reglamentos, de una manera muy abierta:

Artículo 25.- Las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administren recursos del Estado podrán ser relevadas del deber de publicación de los proyectos de reglamentación y de actos de carácter general sobre prestación de servicios en los siguientes casos:

- a) Por razones de evidente interés público preponderante;
- b) Cuando pueda afectar la seguridad interna del Estado o las relaciones internacionales del país;
- c) Cuando una publicación previa pueda generar desinformación o confusión general en el público;
- d) Cuando por la naturaleza de la materia reglada en el acto de carácter general sea conveniente no publicar el texto ya que podría provocar en la colectividad algún efecto negativo nocivo al sentido normativo de la regulación;
- e) Por razones de urgencia, debidamente probada, que obliguen a la administración correspondiente o a la persona que ejecuta presupuestos públicos a actuar de forma inmediata, aprobando por los canales previstos en el ordenamiento jurídico la disposición de carácter general sin el requisito de publicación previa del proyecto.

66. Afortunadamente, el Presidente de la República al reglamentar esa disposición excepcional de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, dispuso en que en caso de que la autoridad competente decida la no publicación “debe emitir un acto adminis-

trativo dando cuenta de su decisión en ese sentido”⁷¹, lo que ante una decisión arbitraria podría cuestionarse su validez ante los órganos jurisdiccionales.

67. El reglamento prevé asimismo, un procedimiento abreviado para aquellos actos de alcance general de naturaleza normativa o reglamentaria, para los casos de urgencia o cuando se trate de una norma de trascendencia menor:

Artículo 57.- En aquellos casos en que, por tratarse de una norma de trascendencia menor o por existir urgencia en el dictado de la norma, se considere necesario, se aplicará un procedimiento abreviado de consulta.

Artículo 58.- El procedimiento abreviado consiste en la publicación en un periódico de circulación nacional y, de contarse con la posibilidad, en el respectivo sitio de Internet, de un proyecto de norma, indicándose que de no recibirse observaciones al mismo en un plazo perentorio, el texto publicado constituirá la redacción definitiva de ese proyecto.

Artículo 59.- En el procedimiento abreviado el plazo de recepción de opiniones será no mayor a diez (10) días hábiles. Una vez vencido el plazo para recepción de observaciones y en un lapso máximo de diez (10) días hábiles la Autoridad Convocante dará a conocimiento el proyecto definitivo de norma, dejando constancia de los aportes recibidos y de las modificaciones incorporadas como consecuencia de las observaciones efectuadas por los interesados.

68. Con anterioridad a esta normativa general, los ordenamientos sectoriales en materia de Telecomunicaciones⁷² y Monetaria y Financiera⁷³ consagraron la exigencia de procedimientos consultivos previos al dictado de sus actos regulatorios, los que han sido desarrollados a través de reglamentos dictados al efecto por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de la Telecomunicaciones y por la Junta Monetaria del Banco Central de la República.

69. Desde el punto de vista de los efectos los actos de alcance general de naturaleza normativa, su oponibilidad está sujeta a la publicación del texto en la *Gaceta Oficial* o en un medio de circulación nacional.

70. En el ámbito municipal, la Ley establece que: “Cada ayuntamiento tendrá un boletín (gaceta) oficial, donde publicará todas las resoluciones y actos públicos, el cual circulará física cada treinta (30) días y digitalmente será puesto en circulación a más tardar tres días

71 Artículo 45, parte *in fine* del Decreto 130-05.

72 Ley 153-98: **Artículo 93.- Normas de alcance general.** 93.1. Antes de dictar resoluciones de carácter general, el órgano regulador deberá consultar a los interesados, debiendo quedar constancia escrita de la consulta y sus respuestas. 93.2. Cuando los interesados sean de carácter indeterminado, el órgano regulador convocará a una audiencia pública en la que, previa acreditación y por los procedimientos que se prevean en el reglamento que se dicte, los posibles interesados podrán emitir su opinión, que no será vinculante para el órgano regulador. Como método de consulta alternativo, el órgano regulador podrá publicar, en un periódico de amplia circulación nacional, la norma prevista, estableciendo un plazo razonable para recibir comentarios del público, vencido el cual se dictará la norma.

73 Artículo 4, letra g) de la Ley 183-02: **“Elaboración de Reglamentos.** Durante la elaboración de los Reglamentos Monetarios y Financieros, la Junta Monetaria deberá convocar a consulta pública para recibir por escrito las opiniones de los sectores interesados, en un plazo que no podrá ser inferior a treinta (30) días contados a partir de la fecha de la publicación en por lo menos un diario de circulación nacional del texto íntegro de la propuesta de Reglamento. El plazo establecido en este literal podrá ser reducido por la Junta Monetaria en los casos que sea de extrema urgencia la entrada en vigor del Reglamento. Los Reglamentos entrarán en vigor en un plazo de setenta y dos (72) horas de su publicación en por lo menos un diario de circulación nacional”.

después de su aprobación, no entrando en vigencia sus consecuencias hasta que no se cumpla con el requisito de su publicación⁷⁴.

71. Asimismo, la Ley Monetaria y Financiera, dispone que “los reglamentos monetarios y financieros, así como los instructivos del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos serán publicados en los Boletines Informativos a que se refieren los Artículos 22, literal f) y 23, literal c) de esta Ley, según corresponda, y en por lo menos un diario de circulación nacional⁷⁵”.

72. A diferencia de los actos administrativos de alcance individual, sobre todo de aquellos que confieren derechos a las personas, en el derecho administrativo dominicano la autoridad administrativa que tiene el poder de dictar los actos de alcance general de naturaleza normativa, tiene la potestad de derogarlos en virtud del principio del paralelismo de competencias.

73. Desde el punto de vista del control jurisdiccional, los reglamentos están sujetos al control directo de inconstitucionalidad por ante la Suprema Corte de Justicia, cuando sus disposiciones transgredan las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.

74. En principio no existe el recurso directo contra los actos de alcance general de naturaleza normativa o reglamentaria, por ante la jurisdicción contenciosa administrativa, salvo que la ley expresamente lo permita, como acontece en los ámbito de las telecomunicaciones⁷⁶ y municipal⁷⁷.

75. En el régimen jurídico de la administración monetaria y financiera se consagra expresamente que “la impugnación de los Reglamentos de la Junta Monetaria y los Instructivos del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos sólo podrá realizarse en ocasión de la interposición de un recurso frente a un acto dictado en ejecución de los mismos⁷⁸”.

Conclusiones

76. En el Derecho Administrativo de la República Dominicana, la doctrina se muestra dividida respecto de la inclusión de los actos de alcance general de naturaleza normativa o reglamentaria como actos administrativos.

77. La legislación administrativa más reciente, parece orientada a darle naturaleza de acto administrativo a los reglamentos, por lo que se puede afirmar que en el ordenamiento jurídico dominicano actual, el “Acto Administrativo” es fuente de Derecho y además fuente de derechos subjetivos.

78. El mandato contenido en el Proyecto de nueva Constitución de la República, actualmente en trámite final de aprobación en la Asamblea Nacional Revisora, del dictado de una Ley de Procedimiento Administrativo, será una oportunidad para que en la doctrina dominicana de derecho público se defina la conveniencia de excluir de los actos administrativos, los actos de alcance general de naturaleza normativa o reglamentaria.

74 Párrafo II, del Artículo 134 de la Ley 176-07.

75 Artículo 4, letra h).

76 Artículo 96, de la Ley 153-98.

77 Artículo 102 de la Ley 176-07.

78 Artículo 4, letra d de la Ley Monetaria y Financiera N° 183-02.