

DOCTRINA

LOS DERECHOS Y LIBERTADES INDIVIDUALES EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Rosina de Alvarado*

La jurisdicción contencioso-administrativa tiene como finalidad asegurar y garantizar que la administración respete la legalidad (1).

En efecto, si la administración por sí sola, no enmarca sus actuaciones dentro de la legalidad, los particulares pueden constreñirla a ello, haciendo uso de las vías de recurso establecidas en la Ley 1494 del 2 de agosto de 1947, por ante la indicada jurisdicción.

Esta finalidad principal se desdobra y al mismo tiempo que la jurisdicción contencioso-administrativa asegura el respeto de la legalidad, es también el mejor garante de los derechos y libertades individuales. Este segundo aspecto de la existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha sido durante mucho tiempo dejado de lado por los dominicanos, que han limitado el ejercicio de los recursos contenciosos, a pedir la nulidad de decisiones de organismos públicos que tienen que ver con el cobro de impuestos; dirigiéndose siempre al Juez Judicial cuando hay una violación de derechos y libertades individuales. Sin embargo, en esta misión de garantizar los derechos y libertades individuales, el Juez Administrativo está en mejores condiciones que el Juez Judicial para obligar la administración a su respeto y enmarcar sus actuaciones dentro de la legalidad.

Está en mejores condiciones porque la naturaleza de la protección de esos derechos escapa en la mayoría de los casos (2), al control que puede ejercer la jurisdicción judicial sobre la administración, y además también, porque el juez administrativo tiene un conocimiento más cabal y completo de las realidades administrativas, pudiendo en consecuencia, ejercer un control más estricto y enérgico sobre las actuaciones de la administración.

En la República Dominicana, la jurisdicción contencioso-adminis-

* Licenciada en Derecho UCMM, 1970. Doctora en Derecho, París, 1975 y profesora del Departamento de Ciencias Jurídicas UCMM.

trativa ha tenido un desarrollo lento y una recepción pobre entre los ciudadanos que la desconocen y los abogados que desconfían de ella (3).

Esta situación se explica en parte por los orígenes de su establecimiento; mirada con recelo por la ciudadanía que no entiende muy bien las causas de su implantación; recelo también de los abogados imbuídos de derecho privado, que ven en una jurisdicción encargada de conocer los litigios que surgen entre la administración y los particulares una jurisdicción de excepción, con un procedimiento y unas formas alejadas del procedimiento y formas del derecho común, y del cual piensan que es proclive a favorecer los intereses de la administración, pero también la desconfianza de los abogados se explica porque la formación recibida en las distintas universidades nacionales, es eminentemente privatista.

No obstante todos los escollos que ha enfrentado desde la fecha de su establecimiento, en los últimos años se advierte en el Tribunal Superior Administrativo, una voluntad de enderezar el rumbo, haciendo tímidos ensayos para hacer más efectivo el control que ejerce sobre las actividades de la administración; pero, esa voluntad se tuerce, se desvía de su finalidad, cuando sufre los embates del control que como Corte de Casación, tiene la Suprema Corte de Justicia sobre sus sentencias.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia ejerce en virtud de la Ley No.3825 del 20 de mayo de 1954 (G.O. 7698), sobre las sentencias dictadas por el Tribunal Superior Administrativo, la misma censura que ejerce sobre los tribunales del orden judicial, con la particularidad de que cuando una sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo cae bajo esta censura, es casada, éste Tribunal que es único en nuestro ordenamiento jurídico, tiene que conformarse con la decisión de la Suprema Corte de Justicia, que como órgano supremo del orden judicial es a menudo tímido en aprobar decisiones que llevan como intención un control más efectivo de la legalidad y de la protección de los derechos individuales, timidez que encuentra su mejor expresión en el cuidado riguroso de las formas (4).

Ahora bien esa voluntad que se advierte en el Tribunal Superior Administrativo, se acompaña también de los esfuerzos de los particulares que se han animado a utilizar las vías de recurso para constreñir la administración al respeto de los derechos y libertades individuales. En lo que se refiere a libertades individuales, merece particular atención una sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo,

en fecha 15 de mayo de 1979 (5), con motivo de un recurso administrativo intentado por el Partido Comunista Dominicano.

De conformidad con las disposiciones de la Ley 5578 del 19 de julio de 1961 (6), la indicada organización política, participó al Secretario de Estado de Interior y Policía, su intención de realizar un acto público en la plaza "Rubén Darío", en solidaridad con el pueblo de Nicaragua; el Secretario de Estado de Interior y Policía, respondió recomendando la celebración del acto previsto en un lugar techado y el P.C.D. elevó una instancia solicitando la reconsideración de la misma.

Contra esa decisión se produce entonces el recurso Contencioso-Administrativo y sobre el cual el Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia de fecha 15 de mayo de 1979, que aparece en esta misma revista, y en la cual sentencia, dicho organismo dispuso:

CONSIDERANDO: Que la Ley No. 5578 del 19 de julio de 1961, en su artículo 1ro., expresa: "Art. 1.- Los organizadores de cualquier reunión o manifestación pública están en la obligación de participar al Secretario de Estado de Interior y Policía, cuando esta vaya a tener efecto en el Distrito Nacional, y en las demás regiones del país, la participación se hará a los Gobernadores Provisionales, a fin de que dichos funcionarios en los casos respectivos den aviso a las autoridades policiales será dada al Secretario de Estado de Interior y Policía con 48 horas por lo menos de antelación y a los Gobernadores Provinciales con parte, el artículo 1ro., de la misma Ley dice lo tomarán las medidas de lugar a fin de brindar a los manifestantes toda la protección necesaria para la celebración del acto que se hubiere señalado, así como para evitar que se produzcan manifestaciones callejeras u otras alteraciones del orden" que, de conformidad con dichos textos, legales, la única obligación que la Ley imponía al recurrente, era la de participar a las autoridades correspondientes, en este caso la Secretaría de Estado de Interior y Policía. La celebración del día, lugar y hora, y que la única facultad Interior y Policía era la de proteger a los manifestantes y preservar el orden público; que, al condicionar la realización del acto, como efectivamente lo hizo, por medio del oficio No. 9582 del 6 de octubre de 1978, la Secretaría de Estado de Interior y Policía violó no sólo los textos citados en la Ley No.5578 sino la Constitución de la República en sus artículos 8, inciso 7, 37, inciso 7 y 55 inciso 7, que expresan lo siguiente: Art. 8.- Inciso 7: "Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana... para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: La libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias si atentorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres"; Art. 37.- Inciso 7: "Son atribuciones del

Congreso: En caso de alteración de la paz o en el de calamidad pública, declarar el estado de sitio o suspender solamente donde aquellas existan, y por el término de su duración el ejercicio de los derechos individuales consagrados en el artículo 8°; Art. 55, inciso 7: "Corresponde al Presidente de la República: En caso de alteración de la paz pública, y si no se encontrare reunido en Congreso Nacional, decretar, donde aquella exista, el estado de sitio y suspender el ejercicio de los derechos que según el artículo 37, inciso 7 de esta Constitución se permite al Congreso Nacional".

CONSIDERANDO: Que, el estado de tranquilidad en que vive el país, a la sazón, debido a la paz existente y la estabilidad de las instituciones no deja margen a siquiera pensar que la celebración del acto participado pudiera tender a quebrantar "La conservación de la seguridad pública y el orden establecido" a que se refiere el Art. 7, inciso d) de la Ley No. 1494 dentro de cuyo marco pide se considere el caso, en el ordinal TERCERO de sus conclusiones, el Procurador General Administrativo por que la Ley No. 5578 precitada dice en su Art. 5: "En el caso de que se de participación para la celebración de actos en el mismo sitio, lugar y hora, o cuando surgiere alguna otra dificultad en la ejecución de la presente Ley, el Secretario de Estado de Interior y Policía resolverá lo que fuere de lugar"; y septiembre de 1961 expresa: "La Secretaría de Interior y Policía puede señalar el sitio en que deba celebrarse toda reunión o manifestación pública proyectada, cuando el lugar que sea sugerido por los interesados no le parezca adecuado por razones de orden público o de interés general", el Artículo 5 de la citada Ley y al espíritu del Artículo 8 de la Constitución de la República que, además el Artículo 5 de la Ley No. 5578 supone que se hayan dado participaciones para más de un acto al decir: "La celebración de actos en el mismo sitio, lugar y hora" lo que podría dar ocasión a choques entre manifestantes y la consecuencia alteración del orden público, lo que ha ocurrido en el presente manifiesto el señor Secretario de Estado de Interior y Policía para justificar la medida; que no obstante, en el expediente no se encuentra prueba alguna de que existieran las condiciones exigidas para que el Secretario de Estado de Interior y Policía quedara autorizado legalmente a resolver "lo que fuera de lugar: y, además, dicho texto legal no autoriza en modo alguno, al mencionado funcionario a actuar discrecionalmente sino, por el contrario, con sujeción estricta a lo dispuesto por la ley citada; CONSIDERANDO: Que a mayor abundamiento, la aplicación del inciso d) del artículo 7 de la Ley No. 1494 sólo podría alegarse cuando hubiere alteraciones del orden público o que existiera un estado general de descomposición social o convulsiones políticas o sociales, insurrecciones o cualesquiera circunstancias de anomalía que hicieran temer por la preservación del orden público o de las instituciones nacionales, contrariamente a lo que ocurre en los momentos actuales en que, como se dijo antes, existe un estado de sosiego, de paz social y de seguridad de las instituciones del Estado, motivos por los cuales el Tribunal considera que deben ser desechadas las conclusiones del Procurador General Administrativo, y por tanto, la decisión del Secretario de Estado de Interior y Policía debe ser revocada por no haber-

se ajustado a la ley; POR TALES MOTIVOS, FALLA: PRIMERO: ACOGER como al efecto acoge en cuanto a la forma el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el PARTIDO COMUNISTA DOMINICANO (PCD) contra la decisión de la Secretaría de Estado de Interior y Policía, contenida en el Oficio No. 9582 de fecha 6 de octubre de 1979, ratificada por el oficio de fecha 13 del mismo mes y año; SEGUNDO: REVOCAR, como al efecto revoca en cuanto al fondo la aludida Decisión, por improcedente y mal fundada en derecho.”

No conforme con esta decisión, el Procurador General Administrativo interpone recurso de casación e interviene entonces el control de la Suprema Corte de Justicia, con la sentencia dictada en fecha 21 de julio de 1982 (7), en la cual critica solamente un aspecto de la sentencia, el Tribunal Superior Administrativo no se pronunció sobre el pedimiento de incompetencia promovido por el Procurador General Administrativo, sin tomar en cuenta que de la redacción de la sentencia si resulta que el Tribunal examinó su propia competencia, al decir porqué rechazaba las conclusiones del Procurador General Administrativo.

En fecha 6 de septiembre de 1984 (8), se produce la última decisión jurisdiccional sobre el caso, con la sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo, como tribunal de envío, que en dicha sentencia si examina de manera pormenorizada su propia competencia, produciendo entonces una sentencia aberrante, decidiendo que el inciso d) del artículo 7 de la Ley 1494, excluye de la competencia del Tribunal Superior Administrativo tales actos.

En lo que se refiere a la protección de los derechos individuales hay que destacar la sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo en fecha 26 de julio de 1984, con motivo de un recurso contencioso en el cual se pedía la anulación de una decisión tomada por el Secretario de Estado de Industria y Comercio, que negó el registro de un nombre comercial a una empresa, en razón de que otra empresa comercial había registrado con anterioridad un nombre comercial con grandes similitudes.

Las sentencias que comentamos y que son transcritas in extenso en esta misma revista, tienen un gran contenido didáctico, poniendo de relieve los diferentes matices que adquiere la interpretación del derecho; pero además pone de relieve muchos principios jurídicos que la redacción propia de las sentencia no permite percibir en una simple lectura.

En el grupo de sentencia que hemos titulado de libertades individuales, varias cuestiones se plantean: 1.- ¿Pueden las autoridades administrativas privar del ejercicio de una libertad pública a una persona o agrupación sin incurrir en ninguna sanción?; 2.- ¿Cuáles son los límites a la competencia de cada autoridad administrativa? 3.- ¿Hasta donde se extiende la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativo en el control de la legalidad y la protección de los derechos y libertades individuales? Tal como señala la sentencia de fecha 6 de septiembre de 1984, dictada por el Tribunal Superior Administrativo, el inciso d) del artículo 7 de la ley 1994, excluye de la competencia de dicho tribunal "los actos necesario para el mantenimiento y conservación del orden público". Ahora bien, no es menos cierto, que la administración pública realiza sus actividades por medio de actos administrativos los cuales se dividen en actos jurídicos y actos materiales (9). Dentro de la economía de la citada ley 1494, ¿cuales son los actos que escapan al control de la jurisdicción contencioso-administrativa? Es evidente y ello resulta así tanto de la teoría general de los actos administrativos como de la redacción de la indicada ley, que los actos a que se refiere el inciso d) del artículo 7 son los actos comerciales, ya que el artículo primero de la misma ley establece una competencia general de la jurisdicción contencioso-administrativo para conocer de la legalidad de los actos administrativos jurídicos, es decir los que tienen por finalidad introducir una modificación en el ordenamiento jurídico. En el acto criticado por el recurso contencioso-administrativo del PCD y la sentencia que de él se derivó, no puede verse un acto material, ya que con la decisión criticada, el Secretario de Estado de Interior y Policía introducía una modificación en el ordenamiento jurídico, pues privaba del ejercicio de una libertad pública, sin que hubieren circunstancia que legitimaran esa decisión; facultad que no está por demás dentro de su competencia.

Cuando se está en presencia de actos administrativos, de conformidad con los artículo 1 y 7 de la ley 1494, hay que examinar atentamente de que tipo de acto administrativo se trata. Si es un acto administrativo jurídico, es claro entonces que entran dentro de la competencia del Tribunal Superior Administrativo. Si por el contrario se trata de un simple acto material, que no introduce ninguna modificación en el ordenamiento jurídico, que constituye la ejecución, el cumplimiento de un servicio, también es claro que está excluida la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ahora bien, aquí cabe la pregunta ¿porque los actos administrativos materiales están excluidos de la competencia contencioso-administrativa? Porque al constituir la ejecución de un servicio, pueden ser constitutivos de vías de

hecho contra los particulares, las cuales no son susceptibles de ser ligadas a ningún poder legítimo, por lo cual son de la competencia de la jurisdicción judicial y es esa preocupación que recoge precisamente el inciso d) del artículo 7 de la ley 1494, que no establece anticipadamente el inventario de las actuaciones materiales necesarias para el mantenimiento y conservación del orden público; unas veces será un gesto amenazador del policía con la macana, otras lanzamiento de agua y gases otras conforme lo determinen las circunstancias, pues de la misma manera que los actos jurídicos se adecúan a las necesidades sociales, así también se adecúan las actuaciones materiales no sólo para el mantenimiento y conservación del orden público, si no también y de manera principal para la satisfacción de las necesidades de interés general como es la construcción y reparación de las vías públicas, distribución del correo, suministro de agua, luz, servicio de comunicaciones, etc., etc.

Así como la ley no puede fijar anticipadamente las actuaciones materiales que son necesarias para satisfacer las necesidades de interés general, si puede establecer y establece los actos administrativos que pueden tomar las autoridades administrativas frente a determinadas circunstancias de hecho. En el caso específico que comentamos, la ley 5578 del 19 de julio de 1961 (6) establece en su artículo primero que cuando los particulares van a realizar actividades en un sitio público deben "**participar**" a las autoridades competente éste propósito, el día, la hora y el lugar, a fin de que dichos funcionarios provean los efectivos necesarios para la protección de las personas y los bienes y la conservación del orden público, en ninguna parte se establece que es una autorización que los particulares deben solicitar. La práctica de las autorizaciones es viciada y extraña a las prescripciones legales. Es decir de conformidad con las disposiciones de la citada ley, el Secretario de Estado de Interior y Policía, no tenía ni tiene una competencia discrecional que le permitiera decidir si procedía conceder o no la autorización para la realización del acto programado. Su competencia es una competencia ligada y debe limitarse a tomar las providencias que ameriten las circunstancias sin que esté facultado para emitir autorización alguna o para emitir juicios de valor sobre la conveniencia o no de la actividad. De donde resulta, que los funcionarios administrativos igual que los tribunales, deben examinar su propia competencia antes de emitir un acto administrativo, ya que las competencias públicas son limitadas y son atribuidas de manera restringida y todas las veces que un funcionario excede los límites de su competencia incurre en una ilegalidad que es la incompetencia que tiene carácter de orden público, y no puede ser corregida a posteriori-

ri, esta incompetencia es sancionada con la nulidad del acto, o como se dice en el vocabulario jurídico dominicano "la revocación".

La sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo, en el recurso contencioso contra la decisión del Secretario de Estado de Industria y Comercio que negó el registro de un nombre comercial a una empresa, es importante porque contradice una práctica reiterada tanto por la jurisdicción contencioso-administrativa como por la Suprema Corte de Justicia, de declarar la incompetencia del Tribunal Superior Administrativo, cuando se intentaba un recurso contra una decisión administrativa de la cual podía derivarse un conflicto entre particulares y por ende la competencia de la jurisdicción judicial.

Independientemente del valor intrínseco como mecanismo de garantía y protección de los derechos libertades individuales de las sentencias que comentamos, de ellas se derivan enseñanzas que son útiles y fructíferas para el fortalecimiento del Estado de Derecho. En efecto, las libertades públicas son valores esenciales de nuestra civilización que, además en nuestro país tienen una base constitucional, no puede ningún funcionario atentar contra ellas impidiendo su ejercicio, porque una actuación de esta naturaleza cae bajo la censura de la jurisdicción contencioso-administrativa, y esta censura se materializa anulando, revocando la decisión afectada de ilegalidad.

Se alegrará que esta censura se ejercerá a posteriori cuando ya se ha producido el acto ilegal. Es bien cierto, sin embargo, que esto no le resta carácter ejemplificador a la censura, que hará que en el futuro no se vuelvan a cometer y esto por dos razones: en primer lugar porque el funcionario albergará el temor de ver sus actos declarados ilegales y en segundo porque los ciudadanos estarán más prestos a la defensa de sus libertades, y por ende del Estado de Derecho.

Por otra parte queda bien claro que todos los actos jurídicos de la administración son de la competencia jurisdiccional del Tribunal Superior Administrativo, salvo disposición expresa de la ley que enumera limitativamente las excepciones.

Resulta también que las autoridades administrativas tienen una competencia limitada y que toda actuación fuera de esos límites es una ilegalidad.

Por último, que los ciudadanos tienen en la jurisdicción contencioso-administrativa un garante de los derechos y libertades individuales

que ésta más calificado para la protección de los mismos que el garante tradicional que es la jurisdicción judicial. Y esta vocación del Tribunal Superior Administrativo debe ser cultivada haciendo uso de las vías de recurso, todo con la finalidad de fortalecer la existencia de un Estado de derecho pleno.

NOTAS

- (1) *Alvarado Rosina de: "El principio de la legalidad o el control del Leviathan" R.C.J. No. 18 P. 145 y Ss.*
- (2) *Ver disposiciones de los artículos 114 y siguientes del Código Penal.*
- (3) *Alvarado Rosina de: "Unité et Dualité de Jurisdiction en Amérique du Sud. Tesis. Paris 1975.*
- (4) *La preocupación excesiva de que el Tribunal Superior Administrativo exceda los límites de su competencia, perjudica la existencia del Estado de Derecho, al extender a los funcionarios una especie de salvoconducto para actuar ilegalmente y desalentar a los ciudadanos en el uso de las vías de recurso.*
- (5) *B.C.C. No. 68 P. 71 y Ss.*
- (6) *G.O. No. 8588 del 22 de julio de 1961.*
- (7) *B.J. No. 860, P. 1162 y Ss.*
- (8) *B.C.C. No. 73 P. 259 y Ss.*
- (9) *Alvarado Rosina de, op. cit. p. 149, en el mismo sentido Rivero Jean. Dalloz Coll. Précis.*

Abreviaturas:

B.C.C.	Boletín Cámara de Cuentas y Tribunal Superior Administrativo
B.J.	Boletín Judicial
R.C.J.	Revista de Ciencias Jurídicas
G.O.	Gaceta Oficial
T.S.A.	Tribunal Superior Administrativo

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Schartzenberg, Roger-Gérard: "L'autorité de chose décidée" L.G.D.J. Paris 1969.
- 2.- Goyard Claude: "La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative" Editions Monchrestien. Paris 1962.
- 3.- Pelletier Christian: "L'appréciation de la légalité des actes administratifs." L.G.D.J. Paris 1954.
- 4.- Timsit Gérard: "Le rôle de la notion de fonction administrative en droit français. L.G.D.J. Paris 1963.
- 5.- Jirón Vargas Enrique, Mery Bravo Sergio y Saric Paredes Alejandro: "Lo contencioso-administrativo. Universidad de Chile. Chile 1959.
- 6.- Delpérée Francis: "L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique" L.G.D.J. Paris 1969.
- 7.- Di Stefano Alain: "La participation des fonctionnaires civils à la vie politique" L.G.D.J. Paris 1969.
- 8.- Maestre Jean Claude: "La responsabilité pécuniaire des agents publics en droit français" L.G.D.J. Paris 1962.