

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Vicerrectoría Académica CSTA
Decanato de Postgrado
Área de Ciencias Jurídicas



Trabajo de Investigación Final para optar por el título de
Magíster en Derecho Administrativo

**“La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción
administrativa de la República Dominicana”**

Sustentante
Carlos Jafet Hernández Batlle Mat. 2015-7395

Asesor de contenido:
Lic. Juan Manuel Guerrero

Asesor metodológico:
Dr. Jesús Elías Michelén Embarek

Santo Domingo, República Dominicana

Diciembre 2017

“Declaro, en mi calidad de autor de esta obra que cedo de manera formal, gratuita, permanente y absoluta a la PUCMM todos los derechos patrimoniales, de forma no exclusiva, que ostento sobre mi creación, pudiendo expresamente la PUCMM explotarla a su mejor conveniencia, recibiendo si así fuere el caso, regalías por usos onerosos; que como autor exonero a la PUCMM de cualquier responsabilidad por reclamos en contra de lo creado y que autorizo a que la misma sea protegida mediante las vías que a tales fines establece la ley, indicando siempre mi calidad de autor”

*CARLOS JAFET HERNÁNDEZ BATLLE
MAT. 2015-7395*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Dios Todopoderoso por haberme dado
el ánimo y la voluntad para llevar a feliz término
la meta propuesta

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra



Vicerrectoría Académica CSTA y Centro de Desarrollo Profesional

Trabajo de Investigación Final para optar por el título de Magíster en Derecho Administrativo

“La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción administrativa de la República Dominicana”

Yo, CARLOS JAFET HERNÁNDEZ BATLLE, a través del presente documento, autorizo a la Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra a reproducir total o parcialmente mi tesis, tanto en soporte físico como digital, y a ponerla a disposición del público, mediante cualquier medio conocido (físico, en línea) o por conocer. Cualquier reproducción de este documento no debe ser para uso comercial o de lucro.

Fecha: _____ Firma del Autor: _____

Tabla de contenido

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I: SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA POSITIVA.....	9
1.1 Aspectos preliminares	9
1.2 Concepto y evolución de la inactividad administrativa positiva	10
1.2.1 Caso francés	11
1.2.2 Caso español	16
1.3 La inactividad administrativa positiva en la República Dominicana	20
1.3.1 Concepto y tipos de silencio administrativo.....	21
1.3.1.1 El silencio administrativo negativo	21
1.3.1.2 El silencio administrativo positivo.....	23
1.4. Marco legal: leyes números 1494 del año 1947 y 107-13 del año 2013... 24	
1.5 Fundamento jurídico de la inactividad administrativa positiva.....	33
1.5.1 La figura de la ficción legal como fundamento jurídico de la inactividad administrativa	34
1.5.2 El acto presunto como fundamento jurídico de la inactividad administrativa positiva.....	38
1.6 El hecho jurídico de la inactividad administrativa en sentido positivo	41
1.7 ¿Moderación de un paradigma establecido o transición hacia un nuevo paradigma?.....	45
CAPÍTULO II. LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA POSITIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DOMINICANA.....	50
2.1 Los diferentes tipos de Administración Pública	51
2.2 La Administración Pública central.....	53
2.3 Los órganos constitucionales.....	57
2.4 Los Ayuntamientos y los Distritos Municipales	58
2.5 Los organismos autónomos y descentralizados	62
2.6 La obligación de actuar que pesa sobre la Administración Pública.....	68
2.6.1 ¿La caducidad como excepción de la obligación de actuar de la Administración?.....	71

2.6.2 La discrecionalidad administrativa como justificación de la inactividad administrativa en la Administración Pública.....	74
CAPÍTULO III. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA POSITIVA.....	80
3.1 La buena administración y la inactividad administrativa positiva	81
3.2 La seguridad jurídica y la inactividad administrativa positiva.....	88
3.3 Los principios de buena fe y de confianza legítima y la inactividad administrativa positiva.....	94
3.4 El principio de celeridad y la inactividad administrativa positiva.....	99
CONCLUSIONES	102
REFERENCIAS.....	106

RESUMEN

La inactividad administrativa de la Administración Pública es un fenómeno extendido que tiene sus raíces, muchas veces, en el desinterés y la desidia de los funcionarios encargados de llevar a cabo las responsabilidades de sus respectivas instituciones. Lamentablemente, esa inactividad administrativa acarrea consecuencias negativas para el administrado que demanda de ella una respuesta satisfactoria a sus peticiones. Una forma de paliar esta situación es reconociéndole derechos al ciudadano cuando la Administración Pública no responde en el tiempo acordado, derechos que son el resultado de unas consecuencias jurídicas en el sentido positivo del correspondiente silencio de la Administración. La investigación se limitó al sentido positivo del silencio administrativo. Sin embargo, para su mejor comprensión, se incluyó en el mismo un estudio somero sobre el aspecto negativo del silencio administrativo, que resulta ser la regla imperante en nuestra Administración Pública. La metodología utilizada para desarrollar nuestra investigación es expositiva y descriptiva haciendo uso del estudio y análisis de la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional, mediante el estudio de las fuentes primarias en tal sentido. Comprender la inactividad administrativa, en sentido general, nos proporciona las herramientas necesarias para combatirla. Las consecuencias derivadas del sentido positivo de la inactividad administrativa es una forma de lograr esta meta, sin embargo, hemos de reconocer que su puesta en práctica presenta dificultades por la complejidad de la Administración Pública de la República Dominicana. Por esta razón, las consecuencias jurídicas del sentido positivo de la inactividad administrativa se encuentran limitados a una parte de la Administración Pública.

Palabras Claves: inactividad administrativa positiva, silencio administrativo, Administración Pública, buena administración, seguridad jurídica, buena fe, confianza legítima.

INTRODUCCIÓN

La inactividad administrativa en la República Dominicana se considera como un mal endémico, siendo el resultado de años de sistemas y gobiernos políticos autoritarios en nuestra sociedad. Al administrado, en el pasado, no se le veía como ciudadano sino como una persona que tiene un deber más grande hacia el Estado que hacia sí mismo. Tal inactividad se ha experimentado por largos años y, sin embargo, poco se ha estudiado en la República Dominicana. Es muy poca la literatura nacional al respecto, pero la doctrina y jurisprudencia son abundantes a nivel internacional. La relevancia en su estudio radica en que tenemos una ley marco sobre procedimiento administrativo (Ley No. 107-13) que les reconoce a los administrados efectos jurídicos positivos como consecuencia de la inactividad administrativa. Su alcance, sin embargo, no es general. Esta ley marco remite a las leyes especiales su aplicación, pero contiene aspectos generales que sí deben contemplar. Algunas leyes adjetivas sectoriales ya lo preveían, pero que lo establezca una ley marco es un gran paso de avance. Y más si se considera que la ley no tiene requisitos complicados, excepto la emisión de una constancia por parte de la Administración Pública, lo que se traduce en el reconocimiento casi automático de los efectos jurídicos en cuestión.

A la inactividad administrativa se le relaciona comúnmente con el silencio administrativo (aunque, en realidad, el silencio administrativo es utilizado como una técnica para combatir la inactividad). Técnicamente hablando, hay una diferencia entre estos dos términos. Por inactividad administrativa (material) se entiende como la falta de cumplimiento por parte de la Administración Pública de una disposición legal que termina

lesionando a los administrados.¹ El silencio administrativo se produce con la falta de respuesta de la Administración Pública al pedimento de un particular dentro de un procedimiento administrativo.² En ambos casos, la Administración Pública permanece en silencio, callada, sin pronunciamiento, aunque en estadios administrativos diferentes.

La relación entre la inactividad administrativa y el silencio administrativo se puede enfocar desde tres ópticas diferentes: a) la inactividad administrativa produce el silencio en la Administración Pública; b) el silencio administrativo se traduce en inactividad administrativa; c) la inactividad administrativa y el silencio se producen al mismo tiempo, donde uno no es la causa ni el otro la consecuencia, y viceversa (como en los dos primeros casos). En este trabajo se ha decidido utilizar indistintamente los términos inactividad administrativa y silencio administrativo, en lo que respecta a sus consecuencias jurídicas, por tres razones: primera, porque a nivel doctrinario y jurisprudencial el término silencio administrativo se ha impuesto; segundo, porque en la ley dominicana sobre procedimiento administrativo (Ley No. 107-13) se utiliza el término de inactividad administrativa para hacer alusión al silencio administrativo; y tercero, el párrafo III del artículo 28 de la Ley No. 107-13 se encuentra insertado en la sección del procedimiento administrativo (específicamente en la terminación del procedimiento administrativo). Como se puede ver, cuando la legislación dominicana utiliza el término inactividad administrativa, coincide con la definición que da Meilán Gil sobre el silencio administrativo. Por tanto, la óptica c) antes mencionada es la más conveniente para nuestro enfoque.

¹ José Luis Meilán Gij, "Revisión del carácter instrumental del acto administrativo", Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Santo Domingo, República Dominicana (2012), 418.

² Ibid.

Los términos silencio administrativo e inactividad administrativa, por consiguiente, para los fines de este trabajo, serán equivalentes y se utilizarán indistintamente en su desarrollo, pero solamente en lo referente a sus consecuencias jurídicas, haciendo las salvedades de lugar. En ese sentido, por igual, se utilizan términos como ciudadano, administrado y particular indistintamente, queriendo con esto significar que se trata de la persona (física o jurídica) que lleva a cabo diligencias por ante la Administración Pública.

El título de nuestro trabajo *La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción administrativa de la República Dominicana* puede llevar al lector a pensar que, por jurisdicción administrativa, el desarrollo del mismo se orienta hacia la jurisdicción contencioso-administrativa. En realidad, no es así. El objetivo de esta investigación es estudiar y analizar la inactividad administrativa en su sentido positivo en sede administrativa, en la Administración Pública. La verdad es que no tiene mucho sentido hablar de silencio administrativo en la jurisdicción contencioso-administrativa porque, en tal jurisdicción, las actuaciones de tipo administrativo se llevan a cabo (con algunas tardanzas) y se conocen de las demandas administrativas y se fallan sentencias. Eso sí, muy tarde a veces, pero esta tardanza es debida al cúmulo de procesos que se ventilan en la jurisdicción contencioso-administrativa y no a una tardanza que se equipare al silencio administrativo propiamente dicho. La tardanza en el conocimiento judicial de los procesos administrativos no es asimilable al silencio administrativo. Por consiguiente, la orientación seguida en este trabajo es el estudio de las consecuencias jurídicas del silencio administrativo positivo que tiene lugar en sede administrativa (jurisdicción administrativa), y no en sede jurisdiccional (jurisdicción contencioso-administrativa).

La metodología utilizada para desarrollar nuestra investigación es expositiva y analítica haciendo uso del estudio y análisis de la doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera. Nuestro estudio está limitado al sentido positivo del silencio administrativo. Sin embargo, para su mejor comprensión, debemos incluir en el mismo un estudio somero sobre el aspecto negativo del silencio administrativo, que resulta ser la regla imperante en nuestra Administración Pública.

Las consecuencias jurídicas reconocidas al sentido negativo y positivo de la inactividad administrativa es obra del legislador. Solo por mandato de la ley, el administrado puede ejercer los recursos administrativos o contencioso-administrativos (en caso del sentido negativo) o reconocérsele derechos subjetivos por silencio administrativo (en sentido positivo).

Es innegable la influencia de la Constitución y el Derecho Administrativo españoles en nuestra propia Constitución y leyes administrativas. Esa influencia se siente con mayor fuerza en nuestra Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. En ese sentido, nuestra posición en cuanto al sentido positivo de la inactividad administrativa, y sus consecuencias jurídicas, es que debe permanecer como la excepción y no como la regla (como en Francia y España), y solamente para algunos sectores de la sociedad. Todavía son muchos los elementos que la ley marco no toma en cuenta (y que tendrá que hacerlo mediante modificaciones futuras) para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los ciudadanos por inactividad administrativa en sentido positivo (como, por ejemplo, la falta de notificación del acto -que no existe- y la posibilidad de lesión a terceros) como para hacerlos extensivos a toda la Administración Pública. Ahora bien, lo que debería imponerse siempre

es que la Administración Pública actúe, pero sabemos que la realidad es otra muy distinta.

Entre los objetivos propuestos podemos señalar los siguientes: a) identificación de la inactividad administrativa en sentido positivo dentro de la Administración Pública; b) evaluar el efecto de tal inactividad en la Administración Pública; y, d) comprobar si existe inactividad administrativa en toda la Administración Pública y los efectos de la primera sobre la última.

La presente investigación se ha desarrollado en tres capítulos, con sus secciones y sub-secciones correspondientes. El primer capítulo trata sobre el surgimiento y evolución del silencio administrativo, para lo cual nos centramos en dos países en específico por sus grandes aportes e influencias en sistemas jurídicos como el dominicano: Francia y España. Estudiamos, por igual, a la inactividad administrativa positiva en la República Dominicana, su marco legal y fundamento jurídico. En esta sección del primer capítulo, analizamos también el hecho jurídico como un elemento importante a considerar dentro de la inactividad administrativa en sede administrativa. También se analiza en este capítulo la posibilidad de un cambio de paradigma dentro del procedimiento administrativo. Debido a los cambios por los cuales el Estado dominicano está atravesando, empezando primero con la nueva Constitución del año 2010, debemos cuestionarnos si nos encontramos frente a un nuevo paradigma jurídico o simplemente una adaptación a los nuevos tiempos del antiguo. Esto nos proporcionará una nueva y mejor perspectiva de estudio.

El capítulo II se centra en el estudio y análisis de los diferentes tipos de Administración Pública y la posible incidencia del sentido positivo de la inactividad administrativa, así como la obligación de actuar de la

Administración Pública frente al ciudadano. La mejor manera de estudiar y analizar a la inactividad administrativa es analizando y estudiando su actividad, de forma tal que se entiendan las consecuencias nefastas del silencio que impera dentro de la Administración Pública ante una petición particular del ciudadano. En lo que respecta a la obligación de actuar de la Administración, se analizan dos posibles excepciones a este principio que tienen que ver necesariamente con la actuación de la Administración, los cuales podrían, aunque sea mínimamente, legitimar su inactividad.

El capítulo III está dedicado a cuatro principios generales del Derecho que, a nuestro entender, inciden con mayor intensidad en la obligación de la Administración de actuar y sus efectos y/o consecuencias frente a la inactividad administrativa. En ese sentido, así como la Administración Pública debe pronunciarse frente a un procedimiento administrativo llevándolo a feliz término, tales principios la obligan a actuar, pero también la obligan, por igual, a no rectificar lo concedido tanto por su actividad como por su inactividad.

CAPÍTULO I: SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA POSITIVA

1.1 Aspectos preliminares

la inactividad administrativa es tan antigua como el Estado mismo. Y una forma de ver a la inactividad de la Administración es como el resultado de una consecuencia del poder discrecional de la misma, donde a ella solamente le corresponde evaluar el momento oportuno de actuar, haciendo uso de su poder de apreciación. Pero, aunque esto sea cierto, no se puede dejar de lado que dicha prerrogativa debe llevarse a cabo dentro de unos lineamientos o normativas legales que le vienen impuestas por la ley, en la forma de plazos. Aun así, ha sido un hecho constatable que esa potestad discrecional de la Administración con relación a su inactividad ha degenerado en arbitrariedades, para lo cual, la figura del silencio administrativo surge como un mecanismo de lucha contra esa arbitrariedad.³

La antigüedad a la que se hace alusión tiene que ver con la inactividad administrativa que la ley le da un sentido negativo, es decir, aquella que surge de la obligación de actuar durante el transcurso del cual la Administración no da respuesta a las peticiones del ciudadano.⁴ Esto permite que, transcurrido el plazo previsto, el ciudadano pueda accionar en justicia. Lo que sí resulta nuevo y novedoso es el sentido opuesto a la inactividad administrativa negativa: la positiva. Esta forma de administración, o más bien, de inactividad administrativa, tiene la

³ Vicenc Aguado i Cudolá, "La evolución histórica del silencio administrativo: de los Estatutos de Calvo-Sotelo hasta la Ley 30/1992", *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, Nº 273, 1997, 32. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=50458> (acceso el 1/08/2017).

⁴ Alejandro Nieto, "La Inactividad de la Administración y el recurso contencioso administrativo", *Documentación administrativa*, Nº 208, 1986, 80. En <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=4921&path%5B%5D=4975> (acceso el 4/03/2017).

particularidad de que transcurridos los plazos correspondientes sin que la Administración se pronuncie acerca de una solicitud de un particular dentro de un procedimiento administrativo, la petición se considera concedida.⁵

El objetivo de esta investigación es el aspecto positivo de la inactividad administrativa en la jurisdicción administrativa de la República Dominicana, por ser de reciente inclusión en la legislación administrativa dominicana. Sin duda, su estudio conlleva ciertos desafíos que deben superarse, los cuales, para lograrse, es necesaria una comprensión de esta figura jurídica en lo concerniente a su evolución histórica en diferentes legislaciones, como una forma de conocer los enfoques jurídicos utilizados para situaciones administrativas similares.

En esta parte de nuestro estudio no se pretende ser ni exhaustivo ni detallado; sin embargo, abordarlos desde esta óptica nos servirá para colocar a esta figura en una perspectiva más objetiva y global. Por otro lado, no podemos dejar de lado el análisis, igual de breve, del aspecto negativo del silencio administrativo porque, como se expresó al principio, éste ha sido siempre la regla. Si se quiere analizar una moneda, se debe estudiar ambas caras de la misma, porque se encuentran estrechamente vinculadas.

1.2 Concepto y evolución de la inactividad administrativa positiva

A la inactividad administrativa en sentido positivo comúnmente se le relaciona con el silencio administrativo positivo. En ese sentido, Garrido Falla lo define como “un supuesto de declaración tácita de voluntad y que,

⁵ Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G.O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

consiguientemente, postula el reconocimiento de tal declaración tácita como estimatoria o desestimatoria”.⁶

Las consecuencias de la inactividad administrativa en sentido positivo, como regla general, es de reciente aplicación por lo menos en dos de casos específicos: el francés y el español. Las legislaciones francesa y española han dado un giro de 360 grados al establecer que lo común, la regla, es el silencio administrativo positivo, en vez del negativo, que es el que ha estado imperando hasta hace muy poco. Su aplicación no está libre de inconvenientes y, en la práctica, presenta muchas dificultades por el número de excepciones que detallan tales legislaciones. Su estudio, sin embargo, es necesario porque tradicionalmente han servido de ejemplo a sistemas jurídicos como el dominicano, que recientemente ha reconocido la figura del silencio administrativo positivo en su ley marco de procedimiento administrativo, la Ley No. 107-13.

1.2.1 Caso francés

La influencia del Derecho Administrativo francés ha sido muy grande, tanto en la Europa continental como en la América hispana, a partir de su creación luego de la Revolución Francesa. Si bien es cierto que, poco a poco, la cultura jurídica dominicana se va alejando lentamente de la francesa, de la que fue en antaño su origen, no deja de ejercer actualmente su influencia por estos lares, aunque sea indirectamente. Con la Constitución del año 2010, nos hemos acercado más al derecho español que al francés en muchos aspectos, incluidos lo relativo al Derecho Administrativo. Y, sin embargo, se puede afirmar que las bases del

⁶ Fernando Garrido Falla, “La llamada doctrina del silencio administrativo”, *Revista de Administración Pública*, Nº 16, 1955, 97. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=16712> (acceso el 9/09/2017)

Derecho Administrativo español las recibió por influencia del francés, específicamente durante el transcurso del siglo diecinueve.⁷

Un aspecto muy característico del Derecho Administrativo francés, y por consiguiente de sus instituciones jurídicas, es que por tener el reconocimiento de su creación, en principio, el Estado francés comenzó a zanjar las disputas entre los administrados y la Administración sin la ayuda de las leyes que, actualmente, sirven de marco legal y referente jurídico obligatorio a obedecer. En efecto, en un principio, toda controversia se resolvía dentro de la propia Administración, como jurisdicción retenida, y luego más tarde por conducto de una jurisdicción especializada vía fallos jurisprudenciales – conocido luego como justicia delegada.⁸ En pocas palabras, a falta de leyes especiales en la materia, la jurisprudencia tomó su lugar. Así es como se le reconoce, en sus orígenes, a Francia el desarrollo del Derecho Administrativo por medio de las decisiones del *Conseil d'Etat*. Esto significa que no existió, por mucho tiempo, una legislación en particular que le dedicara su atención al procedimiento administrativo en general.⁹ Pero esto de ninguna manera quiere dejar dicho que no existieran disposiciones legales. De hecho, las disposiciones legales relativas al silencio administrativo más antiguas datan del Decreto de 2 de noviembre de 1864, donde se considera que nace la teoría del silencio administrativo negativo relativas “al recurso

⁷ Ángel Manuel Moreno Molina, “El régimen del silencio de la Administración en Francia” (coordinado por Luciano Parejo Alfonso, “El silencio en la actividad de la Administración Pública”), (Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2011), 33.

⁸ Miguel Malagón Pinzón, “La Revolución Francesa y el Derecho Administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia del control judicial”, *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, N.º. 23, 2005, 178. En https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=la+revoluci%C3%B3n+frances+y+el+derecho+administrativo+franc%C3%A9s (acceso el 11/07/2017).

⁹ Moreno Molina, 35.

interpuesto contra las decisiones de las autoridades subordinadas al Ministro.¹⁰

Más adelante, se crea la ley del 7 de julio de 1900, en su artículo 3, donde se hace general el silencio administrativo negativo a los recursos contra una decisión administrativa.¹¹ Obsérvese que estas dos leyes coinciden con periodos histórico-políticos diferentes, por tanto, obedecen a situaciones concretas muy diferentes. En el momento en que se emite el Decreto de 2 de noviembre de 1864, Francia era una monarquía que se inscribía en el periodo del II Imperio, con Napoleón III a la cabeza, caracterizada por la poca libertad política del momento. El objetivo de este Decreto, sin embargo, estaba orientado a facilitar el acceso al *Conseil d'Etat* como una forma de compensar esa restricción de libertad política.¹² Para cuando se crea la Ley del 7 de julio de 1900, Francia era una República, o más precisamente, se encuentra en un periodo de la historia francesa conocido como la III República francesa. El propósito de esta ley era "...facilitar el acceso al *Conseil d'Etat*, disminuir la lentitud de los asuntos y... combatir la inercia administrativa".¹³ Otras modificaciones significativas relativas al silencio administrativo (negativo) son las producidas por el Decreto del 11 de enero del 1965, en el cual se establecía un plazo máximo de dos meses, en donde una vez transcurrido ese plazo, las solicitudes de los particulares eran consideradas como una desestimación presunta.¹⁴

¹⁰ Vicenç Aguado I Cudola, "Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional", *Revista de Administración Pública*. Núm. 145. Enero-Abril, 1998, pág. 329-362. Pág. 332. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17384> (acceso el 11/07/2017).

¹¹ *Ibid*, 333.

¹² *Ibid*.

¹³ *Ibid*, 334.

¹⁴ El texto legal francés es el siguiente: « *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet* ». En https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E82681B6F1738D23D5DFA9B6547CB1DA.tpdila_14v_3?cidTexte=JORFTEXT000000493469&dateTexte=20170711 (acceso el 11/07/2017).

Como se puede ver, hasta ese momento, la regla que se impone es la del silencio administrativo negativo. Sin embargo, con la Ley 2000-321 de 12 de abril de 2000, el principio de la regla del silencio administrativo negativo comporta algunas excepciones que son asimilables a una aceptación o estimación (o silencio administrativo positivo). En este momento es necesario hacer algunas aclaraciones: en el contenido de estas leyes mencionadas no se habla de silencio administrativo, ni en su calificativo negativo o positivo. Lo que sí expresa son las consecuencias que se desprenden del plazo transcurrido sin que la Administración se pronuncie sobre una solicitud en particular. Así, para poder inferir que estamos en presencia de un tipo de silencio u otro, la ley utiliza términos como *decisión implicite de rejet* (desestimación presunta) y *decisión implicite d'acceptation* (estimación presunta).

Es interesante resaltar que el artículo 22 de la Ley 2000-321 de 12 de abril de 2000 establece una serie de requisitos o exigencias para que se pueda accionar conforme al silencio administrativo positivo. En efecto, Moreno Molina las resume como se muestra a continuación: tiene que existir una solicitud técnicamente hablando, debe estar dirigida a la autoridad competente (con los datos, documentos o elementos de juicio necesarios y establecidos por la ley), debe interesarse la producción de una decisión administrativa (donde el ciudadano debe reunir todos los requisitos objetivos y subjetivos para su obtención).¹⁵ No se puede obviar una parte muy importante de estos requisitos: la obligatoriedad de que estén contemplados por las normas legales, que en el caso francés, consiste en un decreto por el Consejo de Estado, compuesto por reglamentos gubernamentales donde participa dicho Consejo.¹⁶

¹⁵ Moreno Molina, 45.

¹⁶ Ibid, 46.

Después de diferentes modificaciones, la más significativa es la que se encuentra en la ley del 12 de noviembre de 2013. Con esta modificación¹⁷ bien podría hablarse de un cambio de paradigma, porque la regla que establecía el silencio administrativo negativo (*decisión implicite de rejet* (desestimación presunta)), ha sido cambiada por la del silencio administrativo positivo, donde prevalece que el silencio de la Administración vale (o equivale) a aceptación. La última modificación hasta la fecha es la que se ha realizado mediante la Ley n°0248 de 25 octubre 2015; sin embargo, se mantiene el nuevo cambio de paradigma en el cual el silencio vale aceptación, consolidando de esta forma al silencio administrativo positivo como la regla.¹⁸

Si bien es cierto que desde el año 2000, como bien se señaló al principio, se comienza a operar el silencio administrativo positivo, es con la ley del año 2013 que su regla se impone como una forma de agilizar las gestiones de los particulares por ante la Administración. Se puede decir que confirma el adagio que dice “quien calla otorga”. Sin embargo, a pesar de que el propósito era el de simplificar las gestiones administrativas de los particulares ante la Administración, la misma ley que promueve el silencio administrativo positivo presenta una serie de excepciones que dificulta su uso y podría decirse que, a la larga, neutraliza el efecto positivo que busca proporcionar, por lo que no está libre de dificultades.

¹⁷ Esta Ley n°2013-1005 du 12 novembre 2013, modificó el artículo 21 de la Ley Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, el cual establece : *Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation.* En

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?cidTexte=JORFTEXT000000215117&idArticle=LEGIARTI000028183968&dateTexte=&categorieLien=id> (acceso el 11/07/2017).

¹⁸ Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration. Titre III : Les Décisions Implicites. Chapitre 1er : Régimes de décisions implicites. Section 1 : Principe du silence valant acceptation. Article L231-1 : Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation. En https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=F91DB536ADEFEFECAB1C09BDCFEF683501.tpdila14v_3?cidTexte=JORFTEXT000031360943&dateTexte=20151025 (acceso el 11/07/2017).

En efecto, en ese sentido se advierte una serie de excepciones como la dificultad de acceso para los usuarios, costos adicionales para las administraciones locales, factores que frenan su desarrollo.¹⁹ No corresponde a esta sección analizar ahora las dificultades que se presentan (o se presentarán) a la hora de aplicar este nuevo paradigma; basta con señalar, por el momento, que esta nueva forma de actuar de parte de la Administración y de los particulares con respecto de ella, abre una ventana llena de oportunidades que anteriormente se encontraba cerrada.

1.2.2 Caso español

El caso español tiene una relevancia significativa para nosotros debido a su influencia, tanto en los ideales detrás de la nueva Constitución del 2010, como su influencia en la elaboración de las leyes administrativas, como la 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. Pero a su vez, el Derecho Administrativo español recibió su influencia del Derecho Administrativo francés. Una influencia reconocida prácticamente por la doctrina española. En ese sentido, Gallego Anabitarte afirma la importancia de esta influencia en el sentido de que las instituciones que surgieron a raíz de la Revolución Francesa sirvieron de modelo a las instituciones españolas creadas durante el siglo XIX.²⁰

En lo que respecta a la figura del silencio administrativo, sin embargo, no todo obedece a una influencia francesa, en lo relativo a sus

¹⁹ Jean Marc Pastor, "Le silence vaut accord : une révolution administrative à la peine", Dalloz actualité, (octubre, 2016). En <http://www.dalloz-actualite-fr> (acceso el 13/07/2017).

²⁰ Alfredo Gallego Anabitarte, "La Influencia del extranjero en el derecho administrativo español desde 1950 a hoy", *Revista de Administración Pública*, Núm. 150 (septiembre-diciembre 1999), 79. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17469.pdf> (acceso el 13/07/2017).

inicios. Los orígenes de los primeros indicios de esta figura en Francia se remontan, como ya se ha señalado, al periodo del II Imperio, con Napoleón III, por medio del Decreto de 2 de noviembre de 1864. En España, sin embargo, los primeros esfuerzos tendentes a controlar la inactividad de la Administración se pueden encontrar en la Ley de 20 de marzo de 1846. Esta ley regulaba una inactividad del gobierno al permitir la vía judicial luego de pasado un año sin que se obtuviera respuesta del planteamiento propuesto a la Administración.²¹

Mucho tiempo ha transcurrido desde entonces, y muchas han sido las legislaciones que se han sucedido y tratado lo relativo a la inactividad administrativa, en sentido negativo, en primer lugar, y positivo, en el segundo. En ese aspecto, Parejo hace un recuento sucinto destacando, con el paso del tiempo, la importancia que poco a poco han tenido los particulares frente a la Administración. Así, la Ley Azcárate de 19 de octubre de 1889 (estableció las bases del procedimiento administrativo); los Estatutos municipal de 8 de marzo de 1924 y provincial del 20 de marzo de 1925 (desarrollo general del instituto); la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 (asume sus principios generales); la Ley de 27 de diciembre de 1956 (se consolida la institución); la Ley de 17 de julio de 1958 de procedimiento administrativo (donde se hace uso del efecto estimatorio en la legislación sectorial).²²

En el sentido que le daba la Ley de 27 de diciembre de 1956 sobre el silencio administrativo, se percibe el interés del Estado hacia los administrados cuando los efectos desestimatorios encontraban su justificación como una garantía por parte de la Administración frente a la tardanza de su actuación. Por consiguiente, se le facilitaba al particular el

²¹ Parejo, 12.

²² Ibid, 13.

acceso a la justicia en ausencia de un acto expreso.²³ También, por igual, la Ley de 17 de julio de 1958 de procedimiento administrativo consideraba aspectos como la petición, la no notificación de la decisión dentro del plazo de los tres meses, la denuncia de la mora.²⁴

También aquí, la regla que impera es la del silencio administrativo negativo. Sin embargo, con una modificación ulterior, y con esto damos un salto acrecentado en el tiempo, concretada en la Ley 30/1992 de 26 de diciembre de 1992, se evidencia un cambio de paradigma, un cambio en la legislación que se había acostumbrado a la mecánica de la inactividad administrativa en sentido negativo como regla general. En efecto, en atención de cumplir con los mandatos constitucionales de un Estado Democrático y de Derecho, se puso más el énfasis en la solución de los problemas que planteaba la inactividad administrativa, pero en el sentido de resolver las peticiones de los particulares. De hecho, la exposición de motivos de la Ley 30/1992 se expresa en el sentido de superar la doctrina del llamado silencio negativo, que textualmente estableció que “...La Ley introduce un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano, superando la doctrina del llamado silencio administrativo”.²⁵ Con ello lo que se busca no es que se le dé un carácter positivo a la inactividad administrativa, sino que se les garantice a los particulares el objetivo verdadero de la ley, el cual se corresponde con que éstos obtengan siempre una respuesta por parte de la Administración en un tiempo hábil.²⁶

²³ Meilán Gil, 408.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE» núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, páginas 40300 a 40319 (20 págs.). En <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318> (acceso el 13/07/2017).

²⁶ Ibid.

No cabe duda de que la Ley 30/1992 marcó un hito dentro del procedimiento administrativo español. Pero también esta ley fue modificada más tarde. En ese sentido, se puso de manifiesto algunas deficiencias relativas a las garantías ofrecidas a los particulares y, particularmente, con respecto al silencio administrativo positivo, el cual, a pesar de las grandes expectativas que generó su reconocimiento como regla general, en la práctica –desvirtuado por el reglamento en cuestión– lo que se tiene como general era el aspecto negativo del silencio.²⁷ Ahora, con la nueva Ley 4/1999 se realizó una modificación muy importante con relación a su predecesora y es “... la obligación por parte de la Administración de emitir resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación”.²⁸ Por otro lado, se consolida la regla del silencio administrativo positivo y la consideración del acto estimatorio -como producto de dicha inactividad- como un acto que finaliza el proceso, prohibiéndole a la Administración la emisión de un acto expreso posterior al acto confirmatorio que le sea contrario a este último. También, la acreditación de su prueba se puede realizar por cualquier medio, a parte de la certificación de la Administración.²⁹

Esta Ley 4/1999, a su vez, ha sufrido diversas modificaciones como: Ley 11/2007 de 22 de junio (acerca del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que hizo posible la accesibilidad – como un derecho- de los particulares a la administración vía electrónica gracias a la incorporación de la Directiva Bolkestein³⁰); Ley 17/2009 de 23 noviembre (sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su

²⁷ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, “Principios generales de la Ley 4/1999, de 13 de Enero, de modificación de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”, *Revista de Estudios Politécnicos*, 2007, Vol V, nº 8, 97, 98. En <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n8/v5n8a05.pdf> (acceso el 14/07/2017).

²⁸ *Ibid*, 102.

²⁹ Parejo, 14,15.

³⁰ Directiva 2006/123/Ce del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

ejercicio); Ley 2/2011 de 4 de marzo (acerca de la Economía Sostenible); la Ley 19/2013 de 9 de diciembre (de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), la Ley 20/2013 de 9 de diciembre (de garantía de la unidad de mercado).

Por último, y como una forma de reunificar toda la legislación dispersa que norman diferentes motivos, pero que a la vez refuerza la participación de los particulares, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento,³¹ todas estas características se encuentran en la Ley 39/2015 de 2 de octubre. Cabe destacar, para los fines del silencio administrativo positivo, de esta última modificación –aparte del mantenimiento de dicho silencio como la regla- el hecho de que las Administraciones públicas deben mantener informados a los particulares por su portal web, las relaciones de sus procedimientos administrativos indicando sus plazos máximos de duración, así como los efectos que puede producir su inactividad (artículo 21.4 de la Ley 39/2015).

1.3 La inactividad administrativa positiva en la República Dominicana

La inactividad administrativa es un fenómeno administrativo abordado por nuestra Ley No. 107-13 que, dependiendo de los efectos que procura subsanar, tiene un sentido negativo o positivo. Tradicionalmente se le ha relacionado con el silencio administrativo, pero como vimos en la introducción, el silencio es considerado más como una técnica que sirve para combatir a la inactividad de la administración. En esta sección (así como en las demás secciones), sin embargo, utilizaremos ambos términos

³¹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10565.pdf> (acceso el 14/07/2017).

indistintamente, pero solo en el entendido de sus consecuencias legales, por cuanto tienen la misma finalidad (corregir una deficiencia administrativa), tanto en cuanto a lo referente a la inactividad administrativa como al silencio administrativo. Nos concentraremos en las consecuencias legales del sentido positivo que se le atribuye a la inactividad administrativa en la Administración Pública, sin desatender las consecuencias legales en su sentido negativo.

1.3.1 Concepto y tipos de silencio administrativo

La doctrina, la jurisprudencia y la legislación internacionales conocen de dos tipos de inactividad administrativa, en cuanto a sus consecuencias jurídicas: la negativa y la positiva; las cuales expondremos brevemente a continuación. En ese sentido, Nieto entiende por inactividad administrativa:

El concepto de inactividad material se corresponde con la idea ordinaria de la misma: es una actividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias. La inactividad formal, se refiere, por su parte, a la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento, es la simple no contestación a una petición de los particulares.³²

1.3.1.1 El silencio administrativo negativo

La inactividad administrativa tiene sentido negativo cuando la Administración no responde al administrado en los tiempos hábiles previstos para tal fin, considerando su solicitud como desestimada y

³² Alejandro Nieto, "La Inactividad de la Administración y el recurso contencioso administrativo", *Documentación administrativa*, Nº 208, 1986, 80. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112582.pdf>. (Acceso el 4/03/2017).

posibilitando las vías contencioso-administrativas correspondientes. En efecto, García-Trevijano Garnica lo define como:

(...) una presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la Administración, y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares u otras Administraciones.³³

Por otro lado, la definición que ofrece García-Trevijano Garnica es interesante porque reconoce en ella la particularidad de la ficción jurídica en el silencio administrativo negativo: “una ficción que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previo los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración”.³⁴

Cuando la Administración Pública no responde a una solicitud, o no notifica la decisión tomada en el plazo fijado por la ley, tal solicitud puede considerarse desestimada. Es esta desestimación, o más bien denegación (presunta, porque no existe un acto administrativo que así lo exprese), lo que le permite al administrado recurrir por ante la jurisdicción contencioso-administrativa a reclamar su derecho a contestar ese “supuesto acto” desestimatorio. A este tipo de inactividad administrativa que permite la acción jurídica tiene como fundamento jurídico a la “ficción legal”³⁵, figura de la cual se expondrá más adelante.

³³ David Moriel Bernet, “El silencio administrativo: ¿una técnica o institución jurídica?” (Universidad Internacional de Andalucía. 2016) 10, citando a García Trevijano Garnica, E. “El silencio administrativo en la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento Administrativo Común”. (Editorial Civitas 1994). En <http://dspace.unia.es/handle/10334/3665> (acceso el 4/03/2017).

³⁴ Ernesto García-Trevijano Garnica, “¿Existe plazos para recurrir contra las desestimaciones por silencio administrativo negativo?” (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 188/2003, de 27 de octubre, dictada en el recurso de amparo 1497/2000), *Comentarios monográficos. Revista de Administración Pública* Núm. 163. (Enero-Abril 2004), 161. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/904627.pdf> (acceso el 25/03/2017).

³⁵ Meilán Gil, 408.

1.3.1.2 El silencio administrativo positivo

De forma sucinta, por igual, al silencio administrativo positivo se le ha definido como "...el de «entender estimadas por silencio administrativo» las solicitudes de los interesados...".³⁶

No cabe dudas de que la idea de un silencio administrativo positivo se encuentra indisolublemente ligada a la del negativo. A lo largo de la historia de estas figuras jurídicas dentro de las diferentes legislaciones administrativas, la situación de hecho que se produce con la inactividad administrativa ha girado en torno de la pasividad o falta en el cumplimiento de las atribuciones legales conferidas a las instituciones públicas por mandato expreso de la ley.

Tradicionalmente se ha visto a la inactividad administrativa negativa como una falta de la Administración Pública que penaliza al ciudadano y que, sin embargo, es considerada por la doctrina y jurisprudencia como un acto desestimatorio que genera consecuencias, lo que habilita al ciudadano a recurrir (pasado los plazos legales) por ante la jurisdicción contencioso- administrativa. Sin embargo, más que una falta (en el sentido subjetivo de la palabra) de parte de la Administración, como una situación de hecho que es, el tratamiento conceptual de tal inactividad se puede enfocar desde otro punto de vista. Un punto de vista que tiene ahora como centro al individuo, más que a la Administración en su calidad de proveedora de servicios.

³⁶ Francisco González Navarro, "El silencio administrativo: ficción, trampa y caos". El procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración Pública: VI Jornadas Hispano-Argentinas de Derecho Administrativo en homenaje al profesor Laureano López Rodó (2001), 127. En https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=el+silencio+administrativo%3A+ficci%C3%B3n%2C+trampa+y+caos (acceso el 25/03/2017).

En efecto, García De Enterría señala, con acierto, la verdadera naturaleza del silencio administrativo al citar una jurisprudencia española del 3 de abril, 1933:

Hay que tomar como base la naturaleza que el silencio administrativo tiene de ser una presunción establecida precisamente en favor de los derechos e intereses de los administrados y no un medio de eludir obligaciones y compromisos de los organismos administrativos...³⁷

Una forma de abordar a los aspectos negativo y positivo del silencio administrativo es verlo como dos caras de la misma moneda; ambos se basan en la inactividad de la Administración caracterizada por la falta de ésta de emitir un acto o declaración expresa.³⁸

1.4. Marco legal: leyes números 1494 del año 1947 y 107-13 del año 2013

Si bien es cierto que la República Dominicana, en términos de desarrollo jurídico, no ha tenido un pasado tan glorioso como algunos países de la Europa continental (Francia, Alemania, España, por poner algunos ejemplos), donde las instituciones públicas han tenido su tiempo de crecimiento y maduración, lo que sí hemos tenido de sobra son dictadura tras dictadura a lo largo de toda nuestra historia republicana.

Dictaduras como la de Rafael L. Trujillo 1930-1961, que lo menos que dispensaban hacia los ciudadanos era el respeto a los derechos

³⁷ Eduardo García De Enterría, "Sobre el silencio administrativo y recurso contencioso", *Revista de Administración Pública*, Nº 47, (1965), 209. En

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2115709.pdf> (acceso el 25/03/2017).

³⁸ Ramón Martín Mateo, "Silencio positivo y actividad autorizante", *Revista de Administración Pública*, núm. 48, (septiembre-diciembre 1965), 206. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2115778.pdf> (acceso el 4/03/2017).

inherentes a la personalidad o derechos individuales³⁹. Sin embargo, en enero del año 1947, la Asamblea Revisora votó una nueva Constitución que obedeció a la modificación de algunos artículos de la Constitución de 1942, con motivo de la reforma monetaria con la creación del Banco Central y la Junta Monetaria. Siete meses después, en agosto de 1947, se instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con la Ley Núm. 1494. Esta nueva ley, un hito en el ordenamiento jurídico nacional si se quiere, aunque no es perfecta y adolece de muchas inconsistencias⁴⁰, viene a ordenar algunos aspectos que, en principio, no deberían conocer los tribunales ordinarios. Entre algunas de las figuras jurídicas que reconoce, y contra las cuales se puede elevar un recurso, se encuentran el contrato administrativo (artículo 3) y la inactividad de la administración (artículo 2).

A diferencia de otros países donde abundan la doctrina, jurisprudencia y legislación, en la República Dominicana se ha tratado muy poco el fenómeno de la inactividad administrativa (negativa o positiva). Si bien algunos doctrinarios consideran que la figura del silencio administrativo se encuentra superada, en la República Dominicana está todavía por demostrarse esa afirmación. De hecho, como se ha visto anteriormente en las legislaciones española y francesa, se sigue legislando y regulando esta figura, en especial a las consecuencias derivadas de la inactividad administrativa positiva, la cual presenta muchos

³⁹ Antes de la Constitución dominicana del año 2010, a los derechos de los ciudadanos se les conocía como derechos individuales inherentes a la personalidad humana. Se comienza a utilizar el término derechos fundamentales con la puesta en vigencia de la Constitución de 2010.

⁴⁰ Jottin Cury hijo hace una crítica muy certera de la Ley Núm. 1494 de 1947. Muchas de los recursos y derechos subjetivos que reconoce la legislación francesa y que la ley dominicana ha adoptado, en parte, muy tímidamente (recuérdese la dictadura de aquél tiempo, en el año 1947) no son objetos de recursos por ante el recién creado Tribunal Superior Administrativo dominicano. Ver artículo del periódico Hoy, 2005. En

<http://hoy.com.do/contradicciones-de-la-ley-no-1494-2/> (acceso el 26/03/2017).

inconvenientes en la práctica por las excepciones que acompañan a estas legislaciones y la dificultad de su implementación.

Debido al tiempo transcurrido (desde su inclusión en el año 1947), el fenómeno de la inactividad administrativa en sentido negativo se ha impuesto como una realidad casi palpable en la sociedad dominicana, que ve cómo sus diligencias cotidianas, en las que necesariamente interviene la Administración, se ven retrasadas (por no decir estancadas) cuando la Administración no responde. Por desgracia, el recurso que prevé el artículo 2 de la Ley 1494 del año 1947 es muy poco utilizado por los ciudadanos. De ello se deduce la escasa jurisprudencia en materia contencioso-administrativa relativa al silencio administrativo⁴¹, primero negativo y, segundo, y en mucha menor medida, el positivo. Además está decir que la inactividad administrativa positiva no se encuentra contemplada en esta normativa. Pero esto comienza a cambiar, sobre todo después de la Constitución dominicana del 2010 y con la puesta en vigencia de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas y sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

A pesar de que se ha modificado la Ley No. 1494 del año 1947 en varias oportunidades⁴², en ninguna de sus modificaciones se varió la regla de oro acerca de la inactividad administrativa en el sentido negativo.⁴³ Ésta se ha mantenido incluso hasta la promulgación de la Ley No. 107-13 del

⁴¹ Hasta ahora, la investigación realizada ha arrojado un saldo de cinco sentencias de la Suprema Corte de Justicia como Corte de Casación entre los años 2010-2014, a saber: Sentencia No. 36, B.J. 1190, ENERO 2010; Sentencia No. 83, B.J. 1220, julio 2012; Sentencia No. 18, B.J. 1230, mayo 2013; Sentencia No. 67, B.J. NO. 1249 diciembre 2014; Sentencia No. 53, B.J. NO. 1249 diciembre 2014

⁴² Ley No. 1494 del año 1947 modificada por la Ley No. 2152 del 12/11/1949; por la Ley No. 2690 del 23/01/1951; por la Ley No. 2998 del 8/07/1951; por la Ley No. 3835 del 20/05/1954; por la Ley No. 4987 del 29/08/1958; por la Ley No. 5598 del 11/0//1961; y por último, por la Ley No. 13-07 del 5/02/2007.

⁴³ Artículo 2 de la Ley No. 1494 del año 1947 que crea la Jurisdicción Contencioso-Administrativo: Procederá también el recurso cuando la administración o algún órgano administrativo autónomo no dictare resolución definitiva en el término de dos meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente este, se paralizara sin culpa del recurrente, por igual término.

año 2013. Ni siquiera la jurisprudencia se ha atrevido a asumir una posición que contradiga esta norma legal. De hecho, las jurisprudencias dominicanas emanadas de la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, reconocen a la figura del silencio administrativo negativo como un aspecto beneficioso para el administrado, ya que le permite el acceso a la vía jurisdiccional una vez transcurridos los plazos de ley para reclamar sus derechos lesionados por la inactividad de la Administración.⁴⁴

Sencillamente se concentra en el aspecto procesal de la figura del silencio administrativo (como lo establece la ley), pero sin dar nunca un paso trascendental o un vuelco en su posición jurisprudencial en torno al aspecto positivo del silencio (decisión estimatoria). Claro, estamos conscientes que mucho depende de las solicitudes del reclamante; pero no deja de extrañar, sin embargo, que nunca haya variado su posición jurídica al respecto, máxime cuando se ha de tener en cuenta el reclamo del ciudadano dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho. ¿Significa esto que la sociedad dominicana tuvo que esperar 66 años para que se reconociera a la inactividad administrativa en sentido positivo? Aparentemente, sí. Con la promulgación de la Ley No. 107-13 del año 2017 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, se reconocen legalmente las consecuencias jurídicas de la inactividad administrativa en

⁴⁴ **Considerando**, que el silencio administrativo es una de las figuras jurídicas de más importancia en el área de la Administración Pública, sobre todo para proteger de forma eficaz el acceso a la jurisdicción de los administrados, que ven en esta figura un medio idóneo para revertir ante la jurisdicción contencioso administrativa, una decisión de la Administración que lesiona sus derechos subjetivos, máxime cuando se trata del silencio administrativo negativo, considerado como la regla general, que es una ficción jurídica que constituye una auténtica garantía para los administrados, ya que el efecto o consecuencia del silencio negativo o desestimatorio es de naturaleza procesal, pues una vez transcurrido el plazo establecido por la ley, el afectado puede acudir a la esfera judicial para interponer la acción contencioso administrativa que corresponda según la clase de acto que se pretenda impugnar; **Sentencia de la Suprema Corte de Justicia No. 18, B.J. 1230, mayo 2013.** En http://www.poderjudicial.gob.do/consultas/consultas_sentencias/detalle_info_sentencias.aspx?ID=123040018 (acceso el 26/07/2017).

su sentido positivo: luego de transcurridos los plazos legales y otros requisitos formales, la solicitud del particular se considerará como concedida por la Administración. Existen, sin embargo, excepciones a este lapso de tiempo transcurrido, excepciones que se analizarán en el Capítulo II.

Con la promulgación de la Ley No. 107-13, se reconocen por primera vez las consecuencias del silencio administrativo en sentido positivo. Por su importancia para el análisis, se transcribirá a continuación el párrafo III del artículo 28 de la Ley 107-13 que así lo establece:

La ley podrá establecer que la inactividad de la Administración en resolver el procedimiento dentro del lapso establecido en la ley, será considerada como aceptación de la previa petición formulada por el interesado. En tal supuesto, la Administración deberá emitir, dentro de los cinco días siguientes, una constancia que indique tal circunstancia, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva frente a la inactividad de la Administración. En estos casos la Administración sólo podrá resolver la previa petición en sentido desfavorable, previo procedimiento administrativo.

La Ley 107-13 del año 2013 se considera una “ley marco” en el sentido de que sirve de marco de referencia legal a toda la Administración Pública, salvo en el caso de las leyes sectoriales, donde las normas de esta ley pasan a ser normas supletorias. Las leyes sectoriales, en ese sentido, tienen preeminencia sobre esta ley general. Esto significa que, el hecho de que esta ley marco reconozca la figura del silencio administrativo en su sentido positivo, no se puede entender que es aplicable y extensible automáticamente a toda la Administración Pública. Reconoce que la posibilidad del sentido positivo de la inactividad administrativa está supeditada a lo que pueda establecerse en las leyes, especiales o sectoriales, ya creadas o por crearse. Este párrafo solo reconoce la facultad del legislador para la reserva de ley a la cual tiene plena atribución.

Se podría pensar, de entrada, que la inactividad administrativa en sentido positivo es una circunstancia que engloba a toda la Administración Pública, como ya se explicó. Para que se reconozca tal circunstancia, sin embargo, tiene que venir taxativamente expresa en las leyes de forma tal que se haga realidad. Esta disposición no es de alcance general⁴⁵, aunque se trate de una “ley marco”.

El párrafo III del artículo 28 arriba citado se encuentra incluido dentro del Título IV, Procedimientos Administrativos. No toda solicitud del particular puede concedérsele por el simple hecho de que la Administración no le haya respondido en tiempo hábil. Obsérvese que dicha solicitud –como permisos, licencias, autorizaciones, prohibiciones, concesiones, etc.- debe ser objeto de un procedimiento administrativo (artículo 15). Sin un procedimiento administrativo establecido, la solicitud del particular no puede prosperar, como tampoco puede esperar que le sea concedida automáticamente su solicitud en caso de una inacción material o formal por parte de la Administración. El particular debe entender que el procedimiento administrativo es la vía legal por medio de la cual la Administración manifiesta su voluntad unilateral, la cual se concreta en un acto administrativo expreso. Así, el procedimiento administrativo tiene como su objetivo el dictado de un acto administrativo final que puede ser favorable o no al particular según su petición a la Administración.⁴⁶

En el caso de inactividad administrativa, no existe un acto administrativo concreto porque o no se inició el procedimiento administrativo o, si se inició, no se concluyó, y si se concluyó no se notificó.

⁴⁵ Ricardo Rivero Ortega y Francisco Ortega Polanco, *Procedimiento administrativo comentado [Comentario a la Ley 107, del 6 de agosto 2013, sobre los derechos de las personas frente a la Administración]*, Editora Corripio, 1ra. Edición (Santo Domingo, 2016), 150.

⁴⁶ Enrique Rojas Franco, “El debido procedimiento administrativo”, *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*. No. 67, (2011), 181. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5085082> (acceso el 28/07/2017).

Ahora bien, como consecuencia de una ficción legal, se entiende desestimatorio la solicitud del particular (con lo que se configura el silencio administrativo negativo), o como consecuencia de un acto presunto, estimatorio (el silencio administrativo positivo). De esta forma se busca subsanar la posición antijurídica de la Administración (la obligación de actuar) al mismo tiempo en que se le atiende la solicitud del particular ya sea desfavorable o favorablemente.

Ya mencionamos que esta aceptación no es plenamente automática; de hecho, se necesita que la Administración reconozca su falta (poco probable) al emitir una certificación que indique que no hizo lo que tenía que hacer. Freund Mena sostiene que, si la Administración no actuó dentro de los plazos legales establecidos por ley, plazos que pueden ser entre 15 a 90 días, no es razonable pensar que emitirá el certificado correspondiente de su no actuación dentro del plazo de 5 días. Este requisito, más que ayudar al particular, representa un obstáculo para la solución de su solicitud vía la aplicación del silencio administrativo positivo.⁴⁷

La emisión de la constancia que hace alusión el párrafo III del artículo 28 no debe confundirse con la declaratoria de caducidad por la no realización por parte de la Administración de algunos de sus trámites esenciales (artículo 28, literal “e”). La declaración de caducidad debe formalizarse mediante una advertencia previa y una declaración administrativa posterior⁴⁸ (porque de qué otra manera se puede enterar el administrado de que el procedimiento ha caducado). En otras palabras,

⁴⁷ Sigmund Freund Mena, *Ley No. 107-13 (Comentada y anotada) Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo*, Librería Jurídica Internacional, primera edición (Santo Domingo, 2016), 438.

⁴⁸ Vicenç Aguado I Cudola, “Silencio administrativo e inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de las actividades administrativas”, Tesis doctoral dirigida por Tomás Font i Llovet (dir. tes.). Universitat de Barcelona (1997), 349. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=50458> (acceso el 28/07/2017).

debe de haber una actuación de parte de la Administración emitiendo una advertencia, para luego concluir con una declaración administrativa ulterior.

La declaratoria de caducidad y la emisión del certificado de no actividad administrativa tienen en común en que ambas situaciones dependen, por un lado, de un acto administrativo posterior que corresponden con la declaratoria expresa de caducidad y, por el otro, con la certificación de no actividad administrativa.⁴⁹ Sus efectos, sin embargo, varían. Con la declaratoria de caducidad, se da por terminado el procedimiento administrativo sin que haya ninguna consecuencia por parte de la Administración; mientras que, con la emisión de la certificación, la Administración está reconociendo que no actuó dentro del plazo previsto en la ley durante un procedimiento administrativo, y con ella habilita el reconocimiento de lo solicitado por el particular.

En ese sentido, la automaticidad por el plazo transcurrido juega un papel importante. Transcurrido el plazo establecido en la ley, la Administración puede automáticamente declarar caduco el procedimiento en cuestión, mediante la declaración de caducidad. ¿Se puede decir lo mismo del silencio administrativo positivo? De acuerdo con Agudo I Cudola, dependerá de la consideración relativa que se le dé a las circunstancias formales o sustanciales que influyan en el nivel de automaticidad de la norma que lo prescriba.⁵⁰ No obstante, de acuerdo con la Ley No. 107-13, transcurrido el plazo sin que se pronuncie la

⁴⁹ Ibid. En este sentido, hay que señalar que la emisión de la constancia no se conoce como certificación de no actividad administrativa en la Ley 107-13. Le concedo ese nombre como una inferencia que hago del párrafo III del artículo 28 cuando expresa 'que indique tal circunstancia'; luego esa circunstancia entiendo tiene que ver con el plazo transcurrido de la no actividad de la Administración y la aceptación de la petición formulada por el particular, plasmada en una constancia emitida por la Administración.

⁵⁰ Ibid.

Administración donde medie un procedimiento administrativo, lo solicitado es concedido, siempre que la ley así lo prevea.

La última parte del párrafo III del artículo 28 establece que ‘En estos casos la Administración sólo podrá resolver la previa petición en sentido desfavorable, previo procedimiento administrativo’. Esto significa que, una vez consolidado el silencio administrativo positivo, la solicitud de particular se considera concedida y la Administración no puede volverse atrás en su decisión (decisión, cabe aclarar, que nunca se dio debido a su propia inactividad administrativa pero reconocida por la ley); es decir, la Administración termina por respetar esta situación jurídica (creada por ella misma, en primer lugar, debido a su propia inactividad).

En ese sentido, una sentencia española del STS de 5 de noviembre de 1974 concluye: “[...] la Administración no puede, en ninguna de sus esferas, desconocer, contradecir ni alterar, mediante la actuación de un acto posterior expreso, la situación jurídica consolidada al amparo del acto tácito originario”.⁵¹ Desconocer su propia actuación –o más precisamente, su actuación por inactividad- sería ir en contra de ciertos principios generales del derecho como el de la seguridad jurídica (artículo 3.8 de la Ley No. 107-13), el de confianza legítima (artículo 3.15) y *venire contra factum proprium*.

Se podría pensar que estos principios chocarían, por consiguiente, con la potestad de la Administración de revisar sus propios actos y revocarlos, incluso, cuando sean contrarios al orden público o interés general mediante la declaratoria de lesividad de actos favorables, impugnados por ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 45). En ese sentido, la aceptación automática de la Administración a una petición del administrado como consecuencia del sentido positivo de la

⁵¹ STS de 5 de noviembre de 1974 (ref. Ar. 5.022), citado por Vicenç Aguado I Cudola, Op. Cit. pág. 345.

inactividad administrativa implica ciertos riesgos. Riesgos relativos a la permanencia del acto presunto estimatorio. Por consiguiente, la revisión de oficio del “acto presunto” emitido por la Administración como consecuencia de su inactividad administrativa positiva (y su posterior impugnación frente a la jurisdicción contenciosa-administrativa), debe tener en consideración lo siguiente: la ilicitud del acto administrativo concedido (acto presunto); la incompetencia de la Institución; el nivel de riesgo de la ciudadanía; los actos que impliquen enajenación de los bienes del Estado; las solicitudes por concesiones minera y por medio ambiente; los que atenten el interés general y vayan en contra del orden público; la solicitud para operar entidades financieras y de seguros.⁵²

1.5 Fundamento jurídico de la inactividad administrativa positiva

Parece una redundancia hablar del marco legal y el fundamento jurídico de la inactividad administrativa en sentido positivo. Pero creemos necesario establecer que existe una diferencia, aunque sutil, entre ambos términos. El marco legal es la norma que contempla las consecuencias jurídicas de la figura de la inactividad administrativa positiva en sus artículos previstos en la ley. El fundamento jurídico, entonces, es la base sobre la cual dicha norma se encuentra justificada desde el punto de vista del derecho. Así, se considera que el fundamento jurídico para la inactividad administrativa negativa es visto por la mayoría de los doctrinarios y la jurisprudencia –nacional e internacional- como una ficción legal.

⁵² Estos casos son excepciones que presenta Freund Mena porque considera que la figura del silencio administrativo positivo debería ser la regla, y no la excepción, en su obra Ley No. 107-13 (comentada y anotada), págs. 438 y 439. Me inclino por pensar, en cambio, que estas excepciones sirvan mejor como fundamento para revisar el acto presunto concedido, manteniendo a la inactividad administrativa positiva como una excepción.

La inactividad administrativa positiva, en cambio, reposa en un fundamento ligeramente diferente, el del acto presunto, que sigue siendo, en un sentido amplio de la palabra, también una ficción legal. Todo esto sin dejar de lado que la inactividad administrativa –lo mismo que la actividad de la administración- es un hecho que se puede dar, incluso, independientemente del acto volitivo de la Administración. Sobre estos temas se tratarán a continuación.

1.5.1 La figura de la ficción legal como fundamento jurídico de la inactividad administrativa

La ficción legal no es un término que generalmente se encuentra definido por la ley. Le ha tocado a la doctrina elaborar su concepción a partir de ciertos elementos incorporados en la normativa legal, que terminan relacionándolo con una ficción. La ficción, en sí misma, no forma parte de la norma legal y se utiliza mucho cuando se presentan situaciones de hecho (como la inactividad administrativa) que constituyen un obstáculo a superar para lograr una buena administración. Su definición no ha sido nada fácil, porque aun cuando se reconocía ya en tiempos romanos, su estudio partía de casos donde se presentaba una asimilación o equiparación aplicable extensiva o analógicamente a los principios y reglas jurídicos.⁵³

La ficción legal, en ese sentido, no es un recurso jurídico ni nuevo ni de reciente utilización. Ya los romanos, como se expresó más arriba, hacían uso de él y, como ejemplo, se pueden mencionar al *ius postliminii* y a la *lex Cornelia* – o más bien *fictio legis Corneliae*. En el primero, una institución muy antigua pero no de origen exclusivamente romano,

⁵³ Manuel García Garrido, “Sobre los verdaderos límites de la ficción en el Derecho Romano”, *Anuario de historia del derecho español* (1957-1958), 307. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2051578> (acceso el 26/07/2017).

buscaba proteger la pérdida de los derechos patrimoniales y personales de los ciudadanos romanos cuando caían prisioneros y regresaban a Roma. Cuando un ciudadano romano caía prisionero, se extinguía su personalidad jurídica por el poder que el captor ejercía sobre el prisionero y porque el derecho romano no se extendía más allá de sus fronteras naturales.⁵⁴ En el segundo, cuando un cautivo romano moría en cautividad, se le consideraba o presumía muerto en el mismo momento, o en un momento antes, en que fuera hecho prisionero, con el objetivo de mantener la validez del testamento que hubiese otorgado.⁵⁵ Es indudable la utilidad de la ficción, puesto que su uso, al igual que su estudio, se ha extendido hasta nuestros días.

No es de extrañar que cuando encontramos términos como: “se considera”, o “como si”, nos enfrentamos, por lo general, a situaciones que se sabe o conoce, pero que en realidad no es. González Navarro lo resume perfectamente de esta forma:

... algo [que se sabe con certeza] que no es pero que podría ser [que podría haberse dado de ese o de otro modo], se finge que es [que no se ha dado en la realidad o que se ha dado de distinta manera].⁵⁶

¿Qué se entiende, pues, por una ficción legal? Se podría definir (pero no significa de ninguna manera que la problemática de su distinción sea zanjada en esta definición) que la ficción legal es un recurso jurídico que afirma como una realidad jurídica aquello que en la realidad no es verdad.⁵⁷ En este sentido, ¿se puede decir que es útil la ficción? En

⁵⁴ Manuel Hernández-Tejero, “Aproximación histórica al origen del *ius postliminii*”, Gerión, No. 7. (Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1989), 53-55. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=101108> (acceso el 26/07/2017).

⁵⁵ José María BLANCH NOUGUÉS, “Una visión histórica y jurídica sobre el ejército romano”, Anuario jurídico y económico escorialense, (2011), 31. En https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=jose+mar%C3%ADa+blanch+nougu%C3%A9s (acceso el 26/07/2017).

⁵⁶ Ibid, 134.

⁵⁷ Navarro González, 135.

realidad tiene sus usos, si consideramos las consecuencias que se derivarían de su no utilización. En el caso concreto de la inactividad administrativa (en sentido negativo), si no se da “el paso” hacia la consideración de la ficción jurídica como su justa justificación, probablemente se paralizarían las actividades de la Administración con relación a los particulares, porque no habría forma de superar ciertas realidades fácticas con el objetivo de alcanzar una buena administración, tal y como lo consagra el artículo 4 de la Ley No. 107-13. En efecto, “(...) con la ficción no se busca una situación de apariencia (...) [más] el resultado directo de remover imperativamente un obstáculo o impedimento que se opone a la aplicación de una norma”.⁵⁸ No hay un acuerdo en cuanto a una definición unificadora; de hecho, más de un autor ha propuesto su propia definición. Si bien no aceptan con brazos abiertos la figura de la ficción legal, admiten que tiene cierto grado de utilidad.

En el sistema jurídico anglosajón se ha trabajado extensamente esta figura. En ese sentido, Fuller⁵⁹ ha definido a la ficción legal como una declaración presentada con un nivel de conciencia completo o parcial de su falsedad; o como una declaración que es falsa pero que se le reconoce su utilidad.⁶⁰ Otros autores no comulgan con esta figura. Jeremy Bentham (considerado el padre del utilitarismo), desecha su concepción al expresar en su definición que es una falsedad deseosa, que tiene por objetivo el robo de los poderes legislativos por aquellos que no podrían o no deberían

⁵⁸ García Garrido, 308.

⁵⁹ En el derecho anglosajón, Lon Fuller es quizás el autor que más ha tratado el tema de la ficción legal de manera sostenida y rigurosa en su obra *Legal Fictions*.

⁶⁰ Louise Harmon, “Falling off the vine: legal fictions and the doctrine of substituted judgment”, *The Yale Law Journal*. Vol. 100 (1990) 2, citando a L. Fuller, *Legal Fictions* 9 (1967). En <http://digitalcommons.tourolaw.edu/scholarlyworks> (acceso el 29/07/2017).

afirmarlo abiertamente, y que por el engaño producido, no podrían ejercerlo.⁶¹

Tanto la doctrina como la jurisprudencia, sin embargo, hacen un uso extensivo de la figura de la ficción. Necesitan justificar y/o motivar de alguna manera una situación fáctica que escapa a la norma legal. Así, cuando la ley se refiere a que la inactividad de la administración (en sentido negativo), después de transcurrido los plazos legales establecidos, habilita las vías para que el particular acuda a la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 2 de la Ley No. 1494 del año 1947 y párrafo II del artículo 28, artículos 53 y 54 de la Ley 107-13 del año 2013), la doctrina y jurisprudencia fundamentan esta opción aludiendo a la figura de la ficción. El silencio de la administración se asimila a una solicitud denegada (desestimatorio) permitiendo la apertura de las vías jurídico-legales correspondientes. En ese sentido, la ficción radica en el reconocimiento de la existencia de un acto administrativo que en realidad no existe, porque la Administración no lo ha emitido, y que se considera como desestimatorio de la solicitud del particular con el objetivo de que éste pueda deducir los recursos que debe accionar por ante la jurisdicción contencioso-administrativa (como en el silencio administrativo negativo), o asumir la presunción de que dicho acto se ha producido en su favor (silencio administrativo positivo) con todos los efectos que conlleva dicho acto.⁶²

De acuerdo con Fuller, aquellas declaraciones que se destacan o son inusuales en su incompetencia o ineptitud, son las consideradas como falsas. Luego, aquellas declaraciones que no se acercan a la realidad que

⁶¹ Luis Harmon, pág. 4, citando a J. Bentham, *Elements of Packing as Applied to Juries*, in 5 *The Works Of Jeremy Bentham*.

⁶² Jesús González Pérez, "El silencio administrativo y los interesados que no incoaron el procedimiento administrativo", *Revista de Administración Pública*, N° 68 (1972), 235. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2111668.pdf> (12/03/2017).

describen, entonces se les asocia con el calificativo de falso. Una vez reconocida esta cualidad de falsedad, y se ha hecho la declaración sin ninguna intención de engañar, tenemos un ficción legal.⁶³

1.5.2 El acto presunto como fundamento jurídico de la inactividad administrativa positiva

Cuando se habla de inactividad administrativa, se refiere a que la Administración no ha producido un acto administrativo como consecuencia de un pedimento de un particular después de iniciado un procedimiento administrativo. Ese acto administrativo, que es la expresión de la voluntad unilateral de la Administración, no tiene lugar; la ley, por consiguiente, permite que una vez transcurridos los plazos legales el particular accione por ante la justicia en procura de una tutela judicial efectiva de sus derechos.

Así, teniendo como fundamento a una ficción legal, el particular tiene abierta las vías de acción por ante la jurisdicción contencioso-administrativa. O si el procedimiento se inicia y no se concluye, al particular se le concede la solicitud (si la ley sobre la cual se apoya dicha solicitud lo contempla) después de cumplir con ciertos requisitos de parte de la administración (la emisión de la constancia de la situación de inactividad administrativa).

El fundamento jurídico que la doctrina y la jurisprudencia le han dado al sentido positivo de la inactividad se conoce como “acto presunto”. En efecto, Muratorio expresa que:

El acto presunto –o acto ficto– se configura ante la ausencia de un acto expreso y de un acto tácito, es decir, no hay una manifestación directa ni

⁶³ Harmon, 15.

indirecta de voluntad; sólo hay inactividad o silencio administrativo, al cual el ordenamiento jurídico le atribuye un valor y/o efecto.⁶⁴

Es interesante resaltar en este punto la diferencia entre el fundamento jurídico del aspecto negativo del silencio administrativo y del aspecto positivo. Ambos tienen en común como su fundamento jurídico una ficción legal; en cuanto a las consecuencias que se desprenden de tal inactividad, sin embargo, difieren sea ésta en su sentido negativo y positivo. Las Leyes Nos. 1494 y 107-13 establecen que una vez transcurridos los plazos sin que se pronuncie la Administración, se considera desestimada la solicitud del particular. En este caso, se habilitan las vías administrativas o judiciales para su contestación, lo que significa que el procedimiento administrativo llega a su fin. En el sentido positivo, también se da por finalizado el procedimiento administrativo, pero en este caso, el particular disfruta de todos los efectos jurídicos de un acto administrativo que, al no existir, se le considera como presunto.⁶⁵

Ahora bien, la consideración de un acto inexistente como acto presunto no significa que necesariamente se le asimile a un acto expreso (para los fines legales del acto presunto, se le considera como un acto administrativo expreso, y el hecho de que sea así refuerza con mayor nitidez la ficción legal aludida). El acto expreso es la manifestación unilateral de voluntad dentro del marco de una Administración Pública que produce efectos jurídicos, directos e inmediatos frente a terceros (artículo 8 Ley No. 107-13). En el caso del sentido positivo del silencio administrativo, se considera que existe un acto por parte de la

⁶⁴ Jorge I. Muratorio, “¿Actos administrativos tácitos?”, Acto y reglamento administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 30, 31 de mayo y 1º de junio de 2001, RAP, Buenos Aires, 2002, 373. En <https://es.scribd.com/doc/244623464/ACTOS-ADMINISTRATIVOS-TACITOS-MURATORIO-pdf> (acceso el 29/07/2017).

⁶⁵ Luis Ángel Balleteros Moffa, “La capitulación del acto consentido y firme ante el silencio administrativo negativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 192, Madrid, septiembre-diciembre (2013), 99-135. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4534818.pdf> (acceso el 12/03/2017).

Administración de forma tal, que se pueda poner fin al procedimiento administrativo, teniendo, a la vez, como consecuencia todos los efectos jurídicos que implica un acto administrativo expreso. En ese sentido, el acto presunto se asimila al acto administrativo expreso por las consecuencias jurídicas que de él se desprenden: la producción de efectos jurídicos del particular frente a terceros. En el principio, la existencia de un acto administrativo previo era un requisito indispensable para que pudieran habilitarse los recursos administrativos y contencioso-administrativos.⁶⁶ Este acondicionamiento existió por mucho tiempo, de modo que para solventar este obstáculo se hiciera uso de la doctrina del silencio administrativo.⁶⁷

Velasco y Rodríguez ven a la presunción del acto como la conclusión a un estado de cosas, porque conectan dicho acto presunto con el sentido positivo del silencio administrativo cuando la ley y los reglamentos presentan una concreción específica, donde se producen derechos subjetivos para el particular.⁶⁸ Estos autores son de la opinión de que el acto presunto, más que presunto, es una ficción de acto y reservan el término presunto cuando, para la ley, se da un determinado estado de cosas que admite, incluso, prueba en contrario; la ficción, en cambio, es una decisión legal que puede referirse o no a un estado de cosas, pero que no admite prueba en contrario.⁶⁹

⁶⁶ Garrido Falla, 130-131. En ese sentido, ver también a Moriel Benet, Donald. "El silencio administrativo. ¿Técnica o institución jurídica?". Universidad Internacional de Andalucía (2016), 15. En <http://dspace.unia.es/handle/10334/3665> (acceso el 11/03/2017).

⁶⁷ Marta García Pérez, "El silencio administrativo en España", *Misión Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales* Bogotá, D.C. (Colombia) Colaboradores Externos Internacionales Núm. 6, (enero-diciembre, 2013), 59. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=188409> (acceso el 12/03/2017).

⁶⁸ Francisco Velasco Caballero y José María Rodríguez De Santiago, "La inactividad de la administración en las reformas de las legislaciones administrativas de 1998 y 1999. Especial referencia al silencio administrativo", *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Nº. 2, (2000) 340, 341. En <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/viewFile/6290/6762> (acceso el 31/07/2017).

⁶⁹ Ibid.

Aunque no toda la doctrina está de acuerdo, González Navarro, por su parte, considera que el silencio administrativo es todo ficción y nada de presunción “porque parte de un hecho cierto: que la Administración no ha cumplido el deber que tiene de dar respuesta razonada a una petición que se le ha formulado”.⁷⁰ En definitiva, la presunción es una operación realizada ya sea por el legislador o por el juez donde intervienen dos afirmaciones que se encuentran unidas por un nexo de causalidad, esa conexión se da entre la presunción y otra afirmación distinta que puede probarse, con el objetivo de que se deriven las consecuencias jurídicas de la primera afirmación (la de la presunción).⁷¹

1.6 El hecho jurídico de la inactividad administrativa en sentido positivo

En la sección anterior ya se ha explicado cómo el concepto de acto presunto le sirve de fundamento jurídico para explicar el sentido positivo de la inactividad administrativa. Igualmente, la constancia que debe emitir la Administración no puede verse en el sentido de consolidar dicho acto presunto, hasta el punto de que tal constancia se confunda con el mismo acto presunto.

Para tipificar la inactividad de la Administración en sentido positivo, se vale del acto presunto para justificar los derechos que han de serle reconocidos al particular. El fundamento jurídico, sin embargo, de la inactividad administrativa en sentido positivo basado en el acto presunto no es reconocido plenamente y, al respecto, se presentan objeciones que terminan cuestionándolo.⁷² El acto presunto, no obstante, es un elemento

⁷⁰ García Navarro, 134.

⁷¹ Vicenç Aguado I Cudola, “Silencio administrativo e inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de las actividades administrativas”, op. cit., 702.

⁷² Ver a González Navarro, “El silencio administrativo: ficción, trampa y caos”. El procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración Pública, 140 y ss.

que entra en juego gracias a una disposición de origen legislativo, es decir, es introducida por ley mediante las potestades soberanas del Poder Legislativo. Resulta que, en ese sentido, la Ley Núm. 107-13 no sustenta a la inactividad administrativa en un acto presunto, o en ningún tipo de acto para tal efecto. Se limita con señalar tal inactividad y las consecuencias que se pueden desprender de ella (párrafo III del artículo 28), evitando quizás, de esa forma, muchos de los debates doctrinarios en ese sentido.

Por otro lado, la constancia de la que habla el párrafo III del artículo 28 es una mera formalidad que sirve para reconocer un hecho acaecido. Es una manera de declarar y reconocer un hecho cierto. Porque la inactividad de la Administración, independientemente de que se fundamente en una ficción legal o acto presunto, es un hecho constatable.

Visto lo anterior, se puede definir un hecho como “sucesos de la naturaleza o actos humanos caracterizados por su existencia externa y por tanto susceptibles de ser percibidos por los sentidos de forma directa e inmediata”.⁷³

La pregunta obligada es la siguiente: ¿puede considerarse como un hecho la inactividad de la Administración? Tenreyro, citando a Prevot, expresa que “Los hechos negativos no tienen *per se* aptitud para modificar la realidad exterior, alude a la frase: *ex nihilo nihil fit*, que significa que de la nada, nada resulta”.⁷⁴ Esta posición, sin embargo, no se sostiene en la actualidad, puesto que contradice todo postulado que apoya a un Estado de Derecho, así como una serie de principios generales del derecho (que

⁷³ David Blanquer, *Hechos, ficciones, pruebas y presunciones en el Derecho Administrativo, Taking facts seriously*, Valencia, (Editora Tirant Lo Blanch, 2006), 67.

⁷⁴ María Pamela Tenreyro, “Técnicas de tutela frente a la inactividad administrativa”, Tesis doctoral. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, (Córdoba 2012), 348. Citando a Juan Manuel Prevot, “¿Hay causalidad en la omisión”? DJ, t, 2006, 1219. En www.acaderc.org.ar/.../tecnicas-de-tutela-frente-a-la-inactividad-administrativa/at.../fil... (acceso el 31/08/2017).

tendremos oportunidad de tratarlos en el capítulo III), ya que se traduce en una actuación antijurídica en contra del deber de actuar de la Administración. Parece contradictorio, por consiguiente, asimilar a la inactividad de la Administración con un hecho, máxime cuando la definición que se acaba de dar del hecho claramente establece que se trata de “actos humanos caracterizados por su existencia externa”. Entonces, si la actividad administrativa dentro de un procedimiento se concreta mediante un acto administrativo expreso con consecuencias jurídicas (acto expreso emanado de autoridad competente), la inactividad administrativa se caracteriza por una inacción o pasividad de la Administración (voluntaria o involuntaria) y que, sin embargo, produce por igual consecuencias jurídicas. Consecuencias que pueden tener una connotación negativa o positiva.

Desde el punto de vista de las consecuencias jurídicas que se generan de una inactividad administrativa, se puede afirmar que constituye un hecho dicha inactividad por ser la causa de tales consecuencias. En este sentido, el hecho jurídico de la inactividad administrativa, por ser un hecho cierto y comprobable, cuyas consecuencias jurídicas son reconocidas por la ley, está más cerca del acto administrativo expreso que del acto presunto. Además, como afirma Blanquer, “[...] la indefensión que produce [la inactividad administrativa] en el ciudadano sigue siendo un hecho empíricamente comprobable”.⁷⁵

En efecto, Garrido Falla afirma al respecto:

El silencio administrativo es un hecho jurídico; un hecho al cual el Derecho concede consecuencias jurídicas. Pero no siempre las mismas. Esta falla de unidad de régimen jurídico se debe, de una parte, a que el silencio puede ser de la Administración o del administrado; de otra, a que las consecuencias jurídicas que se aparejan al silencio han de estar necesariamente en función del tipo

⁷⁵ Blanquer, 29

de deber que puede incumplirse y de la naturaleza del plazo dentro del cual hay que cumplirlo.⁷⁶

Por otro lado, no puede confundirse la constancia de la inactividad de la administración, que solo reconoce el hecho como consecuencia de su propia inacción, con la motivación de un acto administrativo. Si hay motivación es porque existe, de entrada, un acto administrativo expreso emitido por autoridad competente. Así, por motivación, se entiende la justificación basada en una situación de hecho que existe al momento en que se toma una decisión.⁷⁷

En nuestro derecho, la motivación de los actos administrativos forma parte del derecho fundamental de la buena administración (artículo 4.2 de la Ley No. 107-13) y constituye un requisito de validez para todos los actos administrativos que se pronuncien sobre derechos (párrafo II, artículo 9) y son nulos de pleno derecho cuando, al faltar la motivación, la Administración ejerce sus potestades discrecionales (artículo 14). Esta motivación solo se exige para cuando se da por concluido el procedimiento administrativo por cualquiera de las causales citadas en el artículo 28. Cuando se consolida la inactividad administrativa en sentido positivo, la Administración debe entregar una constancia de tal situación al administrado en un plazo de cinco días. Esta constancia (o certificación, si se quiere) solo constata una situación de hecho, por lo que no tiene sentido motivar en ella lo que pudo haber motivado de haber emitido un acto administrativo expreso.

Con la constancia se constata un hecho, pero no se concretiza un acto (que en el caso del silencio administrativo positivo, se trataría de un

⁷⁶ Garrido Falla, 86.

⁷⁷ Jean Waline, *Précis de Droit Administratif*, 24e édition (Paris : Edition Dalloz, 2012), 428.

acto presunto). El objetivo de la constancia es dar fe a un hecho sin ningún tipo de contenido resolutorio, y no de motivar un supuesto o presunto acto. Al proporcionar la constancia, la Administración certifica un hecho (su inactividad) que tiene por efecto el reconocimiento de las consecuencias jurídicas en favor del particular afectado por su inactividad y previstas en la ley.

Se puede afirmar que, en este sentido, son las consecuencias de la inacción de la Administración la que la lleva a reconocer su propia pasividad. Así, en este caso específico en sede administrativa, los hechos determinan el derecho. Las consecuencias legales de la inactividad administrativa positiva se encuentran mucho más estrechamente vinculadas a los hechos que a la norma en sí misma. De esta forma, “el derecho se convierte en un conjunto de hechos, en lugar de normas”.⁷⁸

1.7 ¿Moderación de un paradigma establecido o transición hacia un nuevo paradigma?

Thomas Kuhn llama paradigmas a las “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”.⁷⁹ Así, podemos hablar de paradigmas y cambios de paradigmas en el Derecho cuando se suceden las diferentes teorías jurídicas que sustentan un sistema jurídico en un momento dado de la historia. Como ejemplo se pueden mencionar al Iusnaturalismo de la Antigüedad y de la Edad Media, al Iusnaturalismo Racionalista de Grocio, el Historicismo, el Realismo

⁷⁸ Evelyn Patricia Campos Flores Y Bárbara Sepúlveda Hales, “El realismo jurídico norteamericano: escuela de derecho”, Universidad de Chile. Tesis de Grado, Santiago de Chile (septiembre 2013), 23. En <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/115314> (acceso el 2/08/2017).

⁷⁹ Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*. University of Chicago Press. Traducción de Agustín Contin. Primera edición en inglés, 1962. Octava reimpresión (Buenos Aires: FCE, 2004), 13.

Jurídico, el Positivismo Normativo y Material, la Sociología Jurídica. No necesariamente un nuevo paradigma destrona al anterior, porque pueden llegar a convivir en un determinado espacio de tiempo.

Para restringir un poco más el concepto de paradigma y circunscribirlo a un aspecto más específico del Derecho, ponemos de ejemplo también, ahora dentro del campo del Derecho Constitucional, los cambios paradigmáticos que se han sucedido en la concepción del Estado y que se han plasmado en las diferentes constituciones. Se ha pasado de un Estado liberal, característico de mediados del siglo XIX, a un Estado benefactor donde los servicios públicos eran proporcionados por el Estado, a un Estado garantista de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es importante señalar que el motor que genera estos cambios son “los cambios sociales [que] producen modificaciones en las estructuras jurídicas y en la cultura jurídica”.⁸⁰ En el caso dominicano, con la nueva Constitución del 2010, se consagra en su artículo 7 el Estado Social y Democrático de Derecho, el cual toda su actuación se encuentra sometida al ordenamiento jurídico (principio de juricidad, artículo 3 de la Ley No. 107-13, artículo 138 de la Constitución). Éste, sin duda, ha sido un gran cambio si consideramos que previo a la Constitución del 2010, lo que se consideraba como ley sustantiva no era más que un “pedazo de papel” sin mayor transcendencia. La Constitución actual se hace realidad mediante la aplicación de sus normativas constitucionales vía el Derecho Administrativo.

⁸⁰ Daniel Alejandro Dodds Berger, “Paradigmas del derecho, reflexión y derechos sociales”. *Derecho Y Humanidades*, N° 18, (2011), 101. En <http://www.revistasaludpublica.uchile.cl/index.php/RDH/article/viewFile/19466/20626> (acceso el 2/08/2017).

Así, la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo recoge muchos de los principios constitucionales consagrados en la Constitución. Precisamente es con esta ley que se reconocen derechos al particular dentro de un procedimiento administrativo cuando en la Administración, transcurrido los plazos legales establecidos, da por estimada la solicitud del mismo. Desde la ley que crea la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el año 1947 hasta la Ley No. 107-13, solamente se preveían los mecanismos procedimentales para, cuando la Administración no se pronunciara en el plazo establecido, ejercer recursos administrativos o jurisdiccionales. Esta provisión, sin embargo, sigue vigente en la Ley No. 107-13; ahora bien, solo si la ley lo permite es que se reconocen los efectos de la inactividad administrativa en sentido positivo. Por ello, no es posible afirmar que nos encontramos ante un nuevo paradigma (en el sentido más estricto de la palabra) en la Administración Pública. El cambio que amerita este “salto” habría sido si el silencio administrativo positivo fuera la regla, y no la excepción, como sucede actualmente en Francia y España. Con todo y todo, se ha dado un paso en la dirección correcta.

Por otro lado, y volviendo a los paradigmas generales mencionados al principio de esta sección, nuestro derecho es eminentemente un Derecho positivo, donde la ley juega un papel trascendental y mantiene, en gran medida, ese protagonismo egocéntrico que tanto caracterizó a la Francia de la post-revolución y a su concepción del Estado Legal (*Etat Légal*) y la supremacía del Poder Legislativo.⁸¹ Si bien es cierto que con la nueva Constitución se mantienen prácticamente las mismas prerrogativas para los poderes legislativo y ejecutivo, se han incluido otras disposiciones

⁸¹ Aguado I Cudola, “Los orígenes del silencio administrativo en la formación del estado constitucional”, op. cit., 332

muy importantes como la creación del Tribunal Constitucional (artículo 184 de la Constitución del 2010). En ese sentido, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Ley 137-11 establece como uno de sus principios rectores la vinculatoriedad de sus decisiones relativas a los derechos fundamentales, a todos los órganos del Estado y poderes públicos (artículo 7.13).

Por igual, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, se han caracterizado por mantener la unidad del Derecho en sus decisiones sin que esto implique que su línea jurisprudencial pueda ser impuesta a los tribunales inferiores, salvo en los casos en que la Corte “case” una sentencia con devolución. Pero esto comienza a cambiar, y vemos como en materia procesal penal (Ley No. 76-02), la normativa legal establece como motivo de casación el hecho de que una sentencia de la Corte de Apelación sea contradictoria con una sentencia de la Suprema Corte de Justicia o de ese mismo tribunal.⁸² En la jurisdicción Civil y Comercial, por igual, en una sentencia del 19 de septiembre del año 2012, se ha establecido que “tanto la igualdad ante la ley como la seguridad jurídica serán realizadas en la medida en que los litigios sustentados en presupuestos de hechos iguales o similares sean solucionados de manera semejante por los tribunales”.

De esta manera, poco a poco, nos vamos acercando al uso de los precedentes judiciales como fuente de derecho, aunque hay que reconocer que todavía no constituyen una fuente directa de derecho.⁸³ No obstante, “soplan vientos de cambio” y, debido a la globalización y la internacionalidad del Derecho Administrativo, nos encontramos cada vez más expuestos a influencias externas que pueden ser positivas para

⁸² Prólogo de Olivo Rodríguez Huertas dedicado al libro de Nassef Perdomo Cordero, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano 2015* (Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2017), xix, xv.

⁸³ *Ibid.*

nuestro ordenamiento jurídico. El uso de los precedentes jurisprudenciales, del Tribunal Constitucional, así como de la Corte de Casación, es un paso también en la dirección correcta. Llegará el momento en que se flexibilizará ese formalismo rígido ante la ley (porque la ley no todo puede prever) y los tribunales de la República tendrán más libertad de apreciar los hechos que les presenten y llevar a cabo una mejor ponderación de los mismos sin necesidad de subsumirlos en una normativa legal petrificada. Ya el *realismo jurídico norteamericano* fue un movimiento que se caracterizó por tener una “actitud escéptica ante las normas jurídicas”.⁸⁴

⁸⁴ Carlos Santiago Nino, *Introducción al análisis del Derecho*, 6ta. Ed. (Barcelona: Editorial Ariel, S.A. S, 1995), 44

CAPÍTULO II. LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA POSITIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DOMINICANA

Después de la promulgación de la Constitución dominicana del 2010, la concepción del Estado moderno ha dado un giro significativo para mejor. Gracias a la adopción del Estado dominicano como un Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 7 de la Constitución), las instituciones gubernamentales –antiguas como las nuevas- tienen (o deben tener) un enfoque dirigido más hacia el ciudadano. Resulta que con el surgimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, se sienta las bases para el respeto de los derechos fundamentales de las personas. De esta forma, las instituciones gubernamentales deben erigirse con atención al ciudadano, más que al tren burocrático.⁸⁵

Concepto como la buena administración (artículo 4 de la Ley No. 107-13), que en el pasado reciente parecía una quimera, hoy en día busca su espacio dentro de la Administración Pública gracias a una sentencia del Tribunal Constitucional que lo eleva a la categoría de derecho fundamental.⁸⁶ A pesar de la lentitud, la Administración Pública está cambiando y con ella, su manera de relacionarse con el ciudadano. La Constitución del año 2010 obliga a que las instituciones gubernamentales se acojan al nuevo esquema constitucional, ya sea adoptando administrativamente los lineamientos constitucionales relativos a la buena administración o creando las nuevas leyes que los adopten. De una forma u otra, se espera que el ciudadano salga ganando con esta nueva forma de operar. En ese sentido, Rodríguez-Arana afirma que la buena

⁸⁵ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, “Las reformas administrativas en los último 20 años”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N^o 10, 2006, 965. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2238688> (acceso el 8/08/2017).

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0322/14. En https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files//documentos/TC%200322_14.pdf (acceso el 8/08/2017).

Administración Pública debe comprometerse con mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y al ejercicio de sus libertades fundamentales.⁸⁷

Leyes como la 247-12 sobre la Administración Pública y la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo son buenos ejemplos que caracterizan el deseo de modernización del Estado dominicano. Entender a la Administración Pública, su función en cuanto a su naturaleza, nos ayudará a comprender que su inactividad administrativa no siempre obra a favor del administrado. En primer lugar, hay que recordar que solamente por medio de la ley se reconoce el sentido positivo de la inactividad administrativa. La Administración Pública puede ser una en el sentido de la centralización de funciones; sin embargo, en la actualidad, hay organismos administrativos que escapan a este esquema centralista y cuyas funciones se llevan a cabo con una independencia inusual, por lo que su estudio, aunque breve, podrá arrojar luz en cuanto a la pertinencia o no de la concesión solicitada relativo al aspecto positivo del silencio administrativo.

2.1 Los diferentes tipos de Administración Pública

El concepto de Administración Pública debe entenderse desde dos puntos de vistas: el subjetivo y el objetivo. El punto de vista subjetivo entiende a la Administración como un conjunto de órganos; el punto de vista objetivo, lo entiende como su actividad.⁸⁸ En efecto, la función pública comprende

⁸⁷ Jaime Rodríguez-Arana, "La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa", *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, Vol. 6, 2013, 25. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=108663> (acceso el 8/08/2017).

⁸⁸ Rafael Estrena Cuesta, "El concepto de Administración Pública en la doctrina y el derecho positivo español", *Revista de Administración Pública*, N^o 32, 1960, 57. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112459> (acceso el 12/08/2017).

toda misión, competencia o actividad de interés general conforme al principio de juricidad con la finalidad de regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos [...] que no asuman un carácter legislativo o judicial (artículo 2 Ley No. 247-12).

Por otro lado, tiene que ver con el conjunto de órganos cuyas competencias se extienden por todo el territorio dominicano, con el Presidente de la República como su jefe administrativo, de donde sus actos imputan al Estado como persona jurídica (artículo 13 Ley No. 247-12). Este conjunto de órganos que tiene al Presidente de la República como su jefe supremo e inmediato se conoce como Administración Pública central.

La distinción es necesaria porque la Administración Pública comprende (1) órganos descentralizados y (2) órganos constitucionales, que escapan indirectamente al control del Ejecutivo, en el primer caso; y completamente, en el segundo. Existe en la práctica un tercer tipo de Administración, una que no se encuentra regulada en una ley marco como la Ley No. 247-12 sobre Administración Pública, porque, en parte, es una construcción jurisprudencial más bien que legislativa. Nos referimos a los órganos reguladores. Estos órganos especiales están llamados a ejercer una función muy específica dentro de la Administración Pública. Sobre el particular, se darán más detalles en una sección posterior.

Ahora bien, dependiendo del tipo de Administración, es decir, del órgano encargado de llevar a cabo sus funciones específicas, las atribuciones y responsabilidades frente a los administrados pueden variar en cuanto a sus consecuencias relativas a su inactividad. Las nociones de interés general e interés público juegan un papel fundamental y decisivo en cuanto a lo que puede o no puede conceder la Administración Pública al ciudadano.

2.2 La Administración Pública central

La Administración Pública central está conformada por la Presidencia de la República, la Vicepresidencia, el Consejo de Ministros y los ministerios (artículo 14, Ley No. 247-12). Esto engloba prácticamente el grueso de la Administración Pública central del Estado. La misma se encuentra constituida por los siguientes ministerios: Ministerio de Administración Pública, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Cultura, Ministerio de Deportes y Recreación, Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Interior y Policía, Ministerio de la Juventud, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Turismo, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Presidencia, Ministerio Administrativo de la Presidencia, Ministerio de Energía y Minas.⁸⁹ A parte de estos ministerios, existen órganos desconcentrados cuyas funciones se conciben para hacer más accesible a la población los servicios que brindan estos ministerios y que son, a la vez, jerárquicamente subordinados al ministerio del cual se desprenden y dependen (artículos 70 y 71 de la Ley No. 247).

Los ministerios que se acaban de mencionar ofrecen una serie de servicios a la población que en algunos casos son prestacionales –como los Ministerios de Educación y de Salud Pública y de Obras Públicas y Comunicaciones - en otros casos fiscalizan actividades particulares de interés general –como los Ministerios de Industria y Comercio, Turismo,

⁸⁹ En el portal oficial del Estado dominicano: <http://www.gob.do/index.php/2014-12-17-19-55-01/e-compras> (acceso el 12/08/2017).

Relaciones Exteriores y de Energía y Minas. Independientemente del tipo de servicio –prestacional o de fiscalización- que proporcionen, la ciudadanía tiene necesidad de ellos. Muchas veces, la inactividad administrativa que se produce en el seno de sus funciones conlleva un perjuicio al ciudadano, de tipo económico, como cuando demanda de la Administración algún tipo de permiso o licencia para ejercer alguna actividad económica en particular.

Tanto la Ley No. 1494 del año 1947 como la Ley No. 107-13 del año 2013 prevén ambas la inactividad administrativa en sentido negativo, lo que le permite al ciudadano, pasado los plazos legales establecidos para que la Administración se pronuncie sobre un pedimento en particular, ejercer los recursos administrativos correspondientes o accionar por ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En lo que respecta al sentido positivo de la inactividad, la Ley No. 107-13, como ley marco, prevé esta posibilidad solo si la ley que rige la materia en particular así lo prescribe. Resulta que, una vez examinadas las leyes orgánicas de los diferentes ministerios de la Administración Pública central, contempla la posibilidad de las consecuencias que se generan de la inactividad administrativa negativa, pero no la positiva. Piénsese, por ejemplo, el nivel de peligrosidad si un ciudadano que demanda de la Administración un permiso para porte y tenencia de arma de fuego, o un permiso o licencia para desarrollar un complejo habitacional, se le concediera su solicitud por silencio administrativo positivo sin antes ponderar los requisitos de lugar.

Si la Administración Pública (central), dentro de un procedimiento administrativo no se pronuncia en tiempo hábil, su silencio podría considerarse como aceptación de lo solicitado. Pero, precisamente, es todo lo contrario. Su silencio es considerado como desestimatorio y al ciudadano solo le queda abierta las vías administrativas o judiciales para hacer valer su petición desestimada.

Estos, y otros ejemplos más, son la causa primordial del por qué no puede considerarse las consecuencias del sentido positivo de la inactividad de la Administración a establecerse como la regla. Existen áreas muy sensibles dentro de las actividades económicas de la sociedad que simplemente no pueden las autoridades administrativas conceder la autorización correspondiente sin una ponderación previa y exhaustiva de los hechos y los requisitos exigidos. Dentro de la Administración Pública central, salvo muy raras excepciones, no se contempla la posibilidad del silencio administrativo positivo.

La explicación que puede justificar la falta de consecuencias en sentido positivo por la inactividad administrativa de la mayoría de los ministerios que conforman la Administración Pública central de la República, reside en el interés general que todo Estado Social y Democrático de Derecho busca proteger. La Administración Pública debe hacer malabares para conciliar los intereses generales de la colectividad con los intereses particulares de los ciudadanos. Ahí donde chocan, necesariamente, debe prevalecer el interés general sobre el particular.

Para comprender esta afirmación, debemos entender el significado del concepto de interés general. Prácticamente todo doctrinario está de acuerdo que el interés general cae dentro de la categoría de concepto jurídico indeterminado. Todo el mundo tiene una idea vaga o general del concepto, cuyos límites no se pueden precisar por lo que no siempre se puede definir con exactitud. De acuerdo con Acosta, para entender mejor el concepto de interés general es más acertado enfocarlo desde el punto de vista de lo que no es; por tanto, el interés general no es la suma de los intereses individuales o particulares, no lo conforma el interés de la

mayoría, tampoco no implica en sí misma la idea de utilidad material.⁹⁰ Hay que entender, por tanto, que el concepto de interés general está estrechamente vinculado al del bien común, que tiene como fin organizar el Estado a su alrededor y justificar sus actuaciones en el orden político-administrativo.⁹¹ Rodríguez-Arana ofrece una conceptualización del término ‘interés general’, partiendo del concepto que el Consejo de Estado francés aporta - un concepto que tiene un enfoque republicano fruto de la Revolución Francesa - como “... la expresión de la voluntad general, que confiere al Estado la suprema tarea de atender bien a todos y cada uno de los ciudadanos”.⁹²

El interés general es un objetivo en sí mismo que justifica toda la actuación del Estado y de sus leyes. En efecto, el Considerando Tercero de la Ley No. 107-13 establece que “Que la Administración Pública debe actuar al servicio objetivo del interés general, siendo de gran relevancia su sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado proclamado expresamente en el Artículo 138 de la Constitución”. Lo logra mediante la adherencia al principio de proporcionalidad que describe el artículo 2.9 de la Ley No. 107-13, el cual busca conciliar de la mejor forma posible, los intereses generales de la colectividad con los particulares del ciudadano. Se entiende, por tanto, que ahí donde entra en juego el interés general de manera evidente y palpable, en esa medida los requisitos para conceder licencias y autorizaciones a los ciudadanos para la explotación, digamos, de un recurso natural, sea de una difícil obtención por los requisitos

⁹⁰ Pablo Acosta, “El interés general como principio inspirador de políticas públicas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, No. 41 (Iustel 2016), 6-8. En <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1505813> (acceso el 13/10/2017).

⁹¹ *Ibid*, 11.

⁹² Jaime Rodríguez-Arana, “El interés general en el Derecho Administrativo: notas introductorias”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Asociación de Derecho Administrativo, 2012, 72. En <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/operas-primas-derecho-admin/article/view/1485/1385> (acceso el 13/10/2017)

exigibles. Se justifica, por tanto, que la no obtención de la licencia o autorización de explotación de algún recurso natural por inactividad administrativa no contemple las consecuencias legales en sentido positivo de tal inactividad: la concesión de lo peticionado por silencio administrativo. Hay demasiados intereses en juego donde debe primar (o debería primar) el interés general.

Por otro lado, los ministerios son solo un aspecto de la Administración Pública, porque ésta, como ya se ha visto, se compone de órganos y organismos constitucionales y descentralizados que escapan al control –directo o indirecto– del Poder Ejecutivo. Estos órganos y organismos, sin embargo, presentan excepciones a la regla del silencio administrativo negativo, como se verá a continuación.

2.3 Los órganos constitucionales

La Ley No. 247-12, ley orgánica de la Administración Pública, no establece cuáles órganos son constitucionales. Después de la puesta en vigencia de la Constitución del año 2010, algunos órganos previstos en ella son considerados constitucionales, pero no por una concepción legislativa, sino por una construcción jurisprudencial del Tribunal Constitucional. En efecto, el Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0001/15, ha establecido lo que considera son los órganos constitucionales previstos en la Constitución dominicana:

9.1.1. La Constitución de la República Dominicana, adoptada el 26 de enero de 2010, contiene una distribución funcional del poder que renueva la estructura política de nuestro régimen de gobierno presidencial, en aras de impulsar el Estado Social y Democrático de Derecho y resguardar el orden institucional prediseñado por el constituyente. Así, en el reparto de funciones del Estado, los poderes públicos tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) son titulares de las funciones clásicas, pero junto a ellos la Constitución instituye directamente la autonomía e independencia de órganos extra poderes nuevos o renovados que son receptores de funciones o sub funciones

desmembradas de los poderes tradicionales. Es el caso de la regulación del sistema monetario y financiero que compete a la Junta Monetaria en su condición de órgano superior del Banco Central; el control externo del gasto público que ejerce la Cámara de Cuentas; la gestión de las contiendas electorales que corresponde a la Junta Central Electoral, y el juzgamiento de los conflictos electorales que es atribución del Tribunal Superior Electoral; la jurisdicción constitucional en cabeza del Tribunal Constitucional; así como la formulación de la política criminal del Estado y el ejercicio de la acción penal en cabeza del Ministerio Público, y la contribución en la salvaguarda de los derechos fundamentales y los intereses colectivos y difusos atribuidas al Defensor del Pueblo.⁹³

De modo que, por una interpretación jurisprudencial en materia constitucional, la República Dominicana incorpora en su Administración Pública seis nuevos órganos, con rango constitucional y con la cualidad de ser órganos extra poder y constitutivos de una independencia administrativa por encima de lo normal, como son: la Junta Monetaria y el Banco Central, la Cámara de Cuentas, la Junta Central Electoral, el Tribunal Electoral, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo. De nuevo, una vez examinadas las leyes orgánicas de estos órganos constitucionales⁹⁴, no se encuentran tampoco en ellas disposiciones legales relativas a la concesión de las consecuencias derivadas del incumplimiento de la Administración en sentido positivo.

2.4 Los Ayuntamientos y los Distritos Municipales

El Distrito Nacional, los Municipios y los Distritos Municipales, también conocidos como la administración local, son personas jurídicas de Derecho Público con potestades normativa, administrativa y de uso de suelo (artículo 198 de la Constitución del año 2010). Están compuestos por un

⁹³ Sentencia del Tribunal Constitucional dominicano TC/0001/15. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/3011> (acceso el 12/08/2017).

⁹⁴ Ley No. 183-02 Regulación Monetaria; Ley No. 10-04 Ley orgánica de la Cámara de Cuentas; Ley No. 19-01, que crea el Defensor del Pueblo; Ley No. 137-11 ley orgánica del Tribunal Constitucional; Ley No. 275-97 crea la Junta Central Electoral; Ley No. 133-11 ley orgánica del Ministerio Público.

órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización –el Concejo de Regidores- y por el órgano ejecutivo –la Alcaldía representada por el Alcalde y el Vicealcalde (artículo 201). El gobierno de los Distritos Municipales está conformado, a semejanza de los Ayuntamientos de los Municipios, por un órgano ejecutivo conocido como Junta del Distrito –integrada por el Director Municipal- y por un órgano con funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización –integrada por la Junta de Vocales. Juegan un papel importante en los diferentes servicios que dispensan a los munícipes.

De acuerdo con la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, sin embargo, los Distritos Municipales en principio se concibieron como órganos desconcentrados (artículo 7.b de la Ley No. 176-07 y sus modificaciones), que no es más que una técnica de distribución de competencia en el seno de una misma entidad jurídica con el propósito de acercar la Administración a los ciudadanos (artículo 70, Ley No. 247-12). Como era de esperar, los problemas no tardaron en surgir entre las competencias de los Ayuntamientos y sus Distritos Municipales en cuanto a su independencia como persona jurídica de derecho público. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ya ha tenido la oportunidad de resolver este conflicto de potestades en su sentencia TC/0067/13⁹⁵, con motivo de la imposición de un arbitrio por parte del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana. En ese sentido, el Tribunal Constitucional reconoce que el Distrito Municipal es un órgano desconcentrado del Ayuntamiento del Municipio cabecera, el cual se encuentra sujeto a una serie de autorizaciones por parte del Concejo de Regidores del Ayuntamiento sin las cuales no podría ejercer sus funciones normativas y ejecutivas.

⁹⁵ En ese sentido también se ha expresado en otra sentencia TC/0260/15.

La autonomía, en cuanto a persona jurídica de Derecho Público, se encuentra así seriamente limitada. Esta limitación alcanza otra dimensión cuando el Tribunal Constitucional restringe todavía más ciertas prerrogativas que deberían gozar los Distritos Municipales, cuando le concede una mayor prioridad a la Ley No. 176-07, y sus modificaciones. Nos referimos al permiso del uso de suelo y a las oficinas de planeamiento urbano. En efecto, la sentencia TC/0357/15⁹⁶ reconoce dicha limitación a lo que se encuentra prescrito en la Ley No. 176-07 y la Ley No. 6232-23 sobre Planificación Urbana:

De ahí que, tanto los municipios como los distritos municipales reciben la misma protección de la Constitución en tanto constituyen la base del sistema político administrativo local; sin embargo, bajo el actual diseño constitucional, las cuestiones de competencias relativas a la potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, la creación de oficinas de planificación urbana y la concesión de permisos de construcción, al ser reservada al desarrollo legislativo, sus límites y alcances están concretados en la indicada ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, así como en la Ley 6232-63 sobre Planificación Urbana.

Una de las funciones más trascendentales de la Administración local es la de conceder los permisos de suelo para los desarrollos urbanos dentro del municipio al cual pertenecen los munícipes. La legislación municipal, sin embargo, es muda en cuanto a la inactividad de la Administración relativa, específicamente, a esta función. El permiso necesario para el uso de suelo que solo puede proporcionar la Oficina de Planeamiento Urbano, podría verse retrasado innecesariamente de no ser por la normativa de carácter general del artículo 2 de la Ley No. 1494 del año 1947, la cual considera que cuando la Administración no responde después de dos meses agotados los trámites de lugar, se considera la

⁹⁶ En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files//documentos/Sentencia%20TC-0357-15.pdf> (acceso el 12/08/2017).

desestimación de la solicitud del particular, por lo tanto, tiene abierta la vía contencioso-administrativo para hacer valer su derecho frente a la Administración.

Desde el punto de vista del ciudadano (o de la empresa constructora) que necesita el permiso de uso de suelo correspondiente, para desarrollar un proyecto urbanístico, resultaría muy beneficioso que existiera una normativa que considerara las consecuencias jurídicas del sentido positivo de la inactividad administrativa: la estimación de su solicitud. Desde el punto de vista práctico, sin embargo, y considerando al interés general antes expuesto, se entiende que no pueda ser así, porque hay áreas donde el terreno no se presta para un desarrollo urbanístico complejo. Debe, por tanto, sopesarse caso por caso y la legislación actual se encarga de ello al no conceder lo peticionado por silencio administrativo positivo.

De existir la regla del silencio administrativo positivo, la solicitud del administrado se consideraría como un acto estimatorio, incluso en aquellos casos en que la solicitud del permiso o licencia estuviera viciada de aspectos ilegales. De hecho, en España, país cuya ley de procedimiento administrativo ha servido de norte para la nuestra, tiene como regla al silencio administrativo positivo en estos casos. Pero aun así, por igual en estos casos, existen excepciones donde se impone el silencio administrativo negativo. A pesar de esto, en España, a partir de la Ley del Suelo y Ordenación Urbanística del 12 de mayo del año 1956, lo que impera como regla ha sido el silencio administrativo positivo.⁹⁷

El aspecto importante a tomar en cuenta para dejar de lado la regla del silencio administrativo positivo viene de examinar el contenido de la

⁹⁷ Ínigo Sanz Rubiales, "Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico", *Revista de Administración Pública*, núm. 171, Madrid, septiembre-diciembre (2006), 182. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2202526.pdf> (acceso el 13/08/2017).

autorización y/o permiso que se obtiene mediante esta vía.⁹⁸ Se entiende, por tanto, que toda solicitud que vaya en contra de las normativas legales no puede concederse vía silencio administrativo.

Por otro lado, cabe destacar un aspecto muy curioso de la Ley No. 176-07, y sus modificaciones, relativo a la concesión de una petición automática cuando la Administración no se pronuncia en el plazo establecido. En efecto, el artículo 32, párrafo V relativo a las reglas de organización establecen que, con relación a las iniciativas de modificación de la estructura organizativa, el Concejo de Regidores tiene un plazo de 15 días para consultas públicas y que luego de transcurrido ese plazo, otros 30 días para proceder a su aprobación o rechazo; una vez vencido este último plazo sin que se pronuncie el Concejo, la propuesta entrará en vigor cuando venza el plazo.

Si bien es cierto que no intervienen ciudadanos directamente donde su solicitud pueda considerarse estimada de caducar los plazos, es interesante el hecho de que vemos en esta ley el sentido positivo de la inactividad de la Administración dentro de la Administración (en este caso del Concejo de Regidores) donde las iniciativas presentadas son aprobadas. ¿Se podría hacer extensiva esta cualidad a otras situaciones administrativas? La respuesta es negativa, por la razón de que la Administración Pública está obligada a actuar dentro de los parámetros legales que le establece la ley (principio de legalidad).

2.5 Los organismos autónomos y descentralizados

La Administración Pública, en sentido general, se encuentra conformada por entes (el Estado, el Distrito Nacional, los Municipios, los Distritos

⁹⁸ Ibid.

Municipales) y organismos autónomos y descentralizados (provistos de personalidad jurídica de Derecho Público, titulares de competencia y prerrogativas públicas, artículo 2 de la Ley No. 247-12) y, después de la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0001/15, de órganos constitucionales extra poderes, que se caracterizan por estar revestidos de una independencia superior a la de los organismos autónomos y descentralizados.

Por descentralización se entiende la transferencia de competencias hacia los organismos públicos con personalidad jurídica de Derecho Público, los cuales se encuentran dotados de un patrimonio propio, autonomía financiera, técnica y administrativa y se rigen por las reglas del Derecho Público (artículos 40, 42 y 50 de la Ley No. 247-12). Un aspecto muy importante de los organismos autónomos y descentralizados que los diferencia de los órganos constitucionales, es que, desde el punto de vista funcional, se encuentran adscritos al Ministerio al cual tienen afinidad en cuanto a sus misiones, funciones y competencias.

El Ministerio, al cual estos organismos autónomos y descentralizados se encuentran adscritos, ejercerá el control de tutela sobre dichos organismos bajo el principio de Unidad de la Administración Pública (artículo 52 Ley No. 247-12). Al verse sometido estos organismos descentralizados al control de tutela del Ministerio, su independencia no es absoluta, o, en el mejor de los casos, se ve limitada. Esto contrasta con los órganos constitucionales que, como órganos extra poder que son, no se encuentran adscritos a ningún Ministerio y su independencia es mucho mayor en comparación con la de los organismos autónomos y descentralizados.

Cada vez más se destaca el rol que desempeña el Estado como un Estado regulador, en aspectos tan importantes como la economía, cuyos organismos creados para tales fines por el legislador (artículo 147.3) deben

(o deberían) gozar de una independencia reforzada.⁹⁹ La pregunta obligada es la siguiente: ¿puede un organismo autónomo y descentralizado, adscrito a un ministerio en particular y sometido bajo su tutela, gozar de esa independencia reforzada que se necesita para llevar a cabo su función reguladora? Hasta el momento, son muy pocos los órganos reguladores que encajan dentro de este esquema de independencia reforzada, como la Junta Monetaria¹⁰⁰ y el órgano regulador de las Telecomunicaciones. Si lo que se busca es crear organismos independientes y autónomos a la usanza de las agencias reguladoras estadounidenses, que generalmente tienen el poder de prescribir lo que se puede o no se puede hacer en un momento (como lo haría una legislatura normal) o determinar si se ha violado una ley y actuar en consecuencia e imponer multas (en definitiva, imponerse sobre los derechos de los particulares y, a la vez, regular la forma en que se pueden ejercer esos derechos)¹⁰¹, es una tarea casi imposible de lograr.

Para empezar, dichas agencias reguladoras son independientes, con poderes cuasi legislativos y cuasi judiciales, las cuales pueden afectar los derechos de los particulares a través de sus adjudicaciones o sus creaciones de normas¹⁰². Estos poderes (federales), si bien es cierto que emanan de la Constitución estadounidense, provienen de las agencias que, en principio, son instituciones que no se encuentran en dicha constitución.¹⁰³ Estos dos factores, por sí solos, no permiten que nuestras instituciones descentralizadas y autónomas, incluso nuestros órganos regulatorios, evolucionen hasta llegar al nivel de tales agencias, por dos razones. Primero, la Constitución dominicana prevé su creación en su

⁹⁹ Eduardo Jorge Prats, *Derecho Constitucional*, Vol. 2, 2da. Ed. (Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar, 2012), 685.

¹⁰⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0001/15.

¹⁰¹ Bernard Schwartz, *Administrative Law*, Third edition (Canadá: Little, Brown and Company, 1991), 5

¹⁰² *Ibid*, 9.

¹⁰³ Emily S. Bremer, "The Unwritten Administrative Constitution", *Florida Law Review*, Vol. 66, issue 6, 2015, 1217. En <http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1198&context=flr> (acceso el 21/085/2017).

artículo 138; segundo, la ley No. 247-12 prevé su adscripción al Ministerio que más le sea afín, con lo que se reduce, en comparación con las agencias reguladoras estadounidenses, su independencia. Se podría hablar de una excepción, y es la que compete al máximo órgano regulador del sistema monetario y financiero de la República: la Junta Monetaria. Este órgano regulador se encuentra previsto, no solo en la Constitución dominicana (artículo 227), sino también su ley orgánica que aprueba la Ley Monetaria y Financiera (183-02). No se encuentra adscrito a ningún Ministerio y sus funciones son completamente independientes de la Administración Pública central. Paradójicamente, sin embargo, a pesar de su independencia legal y jurisprudencial¹⁰⁴ y su categoría de órgano extra poder dentro del esquema administrativo del Estado, no se prevé la figura del silencio administrativo en sentido positivo.

Ahora bien, y volviendo a nuestro derecho administrativo, existe independencia no solo en el ejercicio de las potestades administrativas que vienen aparejadas con las leyes que crean dichas instituciones, sino también con el nivel de independencia de los funcionarios en el ejercicio de tales funciones. Una independencia que se manifiesta en su inamovilidad durante el ejercicio de sus funciones. Como ejemplo se pueden citar los organismos descentralizados adscritos al Ministerio de Industria y Comercio, cuya ley orgánica ha sido recientemente modificada mediante la Ley No. 37-17. Precisamente, el artículo 7 de esta ley establece los organismos autónomos y descentralizados adscritos a fin con sus objetivos y que se encuentran, por tanto, bajo su tutela:

- 1) El Consejo Nacional de Promoción y Apoyo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresa (PROMIPYMES);

¹⁰⁴ Ver sentencia del Tribunal Constitucional TC/0001/15.

- 2) El Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (PROINDUSTRIA);
- 3) El Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE);
- 4) El Instituto Nacional de la Aguja (INAGUJA);
- 5) La Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI);
- 6) El Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR);
- 7) La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PROCOMPETENCIA);
- 8) La Comisión Nacional de Prácticas Desleales y Medidas de Salvaguarda;
- 9) El Consejo Dominicano para la Calidad (CODOCA);
- 10) El Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL);
- 11) El Organismo Dominicano para la Acreditación (ODAC);
- 12) El Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD);
- 13) La Dirección Nacional de Fomento y Desarrollo de la Artesanía (FODEARTE).

Como ya se ha explicado, el silencio administrativo positivo es la excepción a la regla dominante del silencio administrativo negativo que impera en la legislación administrativa dominicana. Esta excepción, precisamente, se ha presentado en leyes especiales que regulan sectores específicos de la economía. De ahí, la importancia de establecer el contexto jurídico de los organismos autónomos y descentralizados y de los órganos reguladores. Dentro del vasto entramado legal administrativo del Estado dominicano es extraño y, a la vez, sorprendente encontrar en diferentes leyes sectoriales la previsión del sentido positivo como consecuencia de la

inactividad administrativa prevista en el párrafo III del artículo 28 de la Ley No. 107-13 antes de su promulgación.¹⁰⁵

Los organismos autónomos y descentralizados encargados de regular sectores económicos específicos, en principio, disfrutaban de una independencia jerárquica-administrativa; es decir, salvo el caso de PROCOMPETENCIA, no se encontraban adscritos a algún Ministerio. Piénsese, por ejemplo, en las leyes que regulan los Derechos del Consumidor o Usuario o de Competitividad e Innovación Industrial. Recientemente, sin embargo, tales instituciones se encuentran adscritas al Ministerio de Industria y Comercio y Mipymes mediante la Ley No. 37-17. Otros organismos descentralizados se mantienen al margen de las adscripciones legales como el Consejo de Nacional de Seguridad Social (CNSS), las Superintendencias de Pensiones, de Salud y Riesgos del Trabajo previstas en la Ley de Seguridad Social No. 87-01, o la Superintendencia de Seguros o de Electricidad.

Las leyes especiales tienen en común que, a pesar de que sus respectivas instituciones pueden encontrarse adscritas a un Ministerio, poseen una independencia en sus funciones administrativas, técnicas y presupuestarias al igual que una estabilidad en la duración de los funcionarios. Por otro lado, regulan actividades comerciales,

¹⁰⁵ Ley No. 153-98 Ley General de Telecomunicaciones, artículo 27.2 y 57; Ley No. 20-00 Sobre Propiedad Industrial, artículo 40; Ley No. 125-01 Ley General de Electricidad, artículo 90, párrafo; Ley No. 87-01 Sistema Dominicano de Seguridad Social, artículo 151; Ley No. 1-02 Sobre Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguarda, artículo 34; Ley No. 146-02 Seguros y Fianzas de la República Dominicana, artículos 24 y 38; Ley No. 122-05 Sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana, artículo 5; Ley No. 358-05 Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, artículos 17 y 81, párrafo II; Ley No. 227-06 Que Otorga Personalidad Jurídica y Autonomía Funcional, Presupuestaria, Administrativa, Técnica y Patrimonio Propio a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), artículo 21; Ley No. 176-07 Distrito Nacional y los Municipios, artículo 32, párrafo V; Ley No. 392-07 Competitividad e Innovación Industrial, artículo 25, párrafo I modificado por la Ley No. 542-14; Ley No. 42-08 Sobre la Defensa de la Competencia, artículo 20, párrafo I; Ley No. 166-12 Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), artículo 107; Ley No. 253-12, Sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, artículo 30; Decreto No. 15-17, artículo 7.

empresariales o industriales que inciden positivamente en la economía nacional. Como se trata de aspectos económicos, es comprensible que la excepción a la regla del silencio administrativo negativo provenga de un sector que aporte a la economía nacional.

Para la creación de empresas, industrias, comercios que implique el otorgamiento de licencias y o permisos, someterlas a la voluntad, a veces caprichosa, de la Administración resultaría muy perjudicial para los intereses económicos de los particulares y para la economía en general. García Pérez afirma que el tiempo juega un papel muy importante en la sociedad actual, ya que el tiempo es dinero y el nivel de competencia, ya por sí muy alto, las empresas deben adaptarse a los cambios rápidos de la tecnología para tener éxito en el mercado.¹⁰⁶

2.6 La obligación de actuar que pesa sobre la Administración Pública

Paradójicamente, no existe una disposición legal específica que obligue siempre a actuar a la Administración Pública; no directamente, al menos. Lo que sí existen son disposiciones legales y normativas constitucionales que permiten, válidamente debemos de agregar, inferir tal obligación. Tomemos la Constitución dominicana, por ejemplo, en su artículo 138, donde la Administración Pública se encuentra sujeta a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía o publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. El primero de estos principios es el de eficacia – que “... alude a la idoneidad de los medios que la Administración adopta en aras a la consecución de los fines que les son propios”⁻¹⁰⁷, luego no se

¹⁰⁶ García Pérez, 58.

¹⁰⁷ Ernesto Jinesta Lobo, “Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas en la Administración Pública”, *Constitución y Justicia Constitucional*, pág. 2. En <http://www.ernestojinesta.com/REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%2>

corresponde que una Administración Pública pueda ser eficaz cuando no cumple con sus obligaciones inherentes. En efecto, el Tribunal Constitucional, en sus sentencias TC/0237/13 y TC/0203/13, ha señalado con relación a la eficacia de la Administración lo siguiente:

[...] las instituciones públicas están en la obligación de ofrecer una pronta respuesta a los ciudadanos que acuden a solicitar un servicio. Esta respuesta puede ser positiva o negativa, y, en el caso de resultar de esta última naturaleza, debe justificarse o motivarse y, en la eventualidad de no hacerlo, no se estarían observando los principios de transparencia y eficacia consagrados en el referido artículo 138 de la Constitución de la República.¹⁰⁸

Así, la eficacia en la actuación de la administración es uno de los soportes que garantizan la realización de las personas que conforman un Estado y la protección efectiva de sus derechos fundamentales, por lo que es innegable que la tardanza innecesaria e indebida en la atención a las solicitudes de los particulares pueden constituirse en violaciones a derechos fundamentales [...]¹⁰⁹

Si tomamos, por ejemplo, la legislación española en su ley 39/2015 de 1 de octubre que en su artículo 21 establece claramente la obligación de dictar resolución expresa y de notificarla, un artículo parecido lo encontramos en nuestra ley No. 107-13, con algunos matices interesantes. En nuestra legislación, la Administración mantiene la obligación de resolver expresamente el procedimiento administrativo iniciado (párrafo II, artículo 28 de la Ley No. 107-13). Pero la resolución del procedimiento iniciado no siempre puede terminar en una resolución expresa.

El artículo 28 de la Ley No. 107-13 enumera las diferentes formas en la que puede darse por finalizado el procedimiento administrativo, entre las que se encuentra y encabeza dicha lista es, lógicamente, la de una

[EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF](#) (acceso el 16/08/2017).

¹⁰⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0237/13. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1925> (acceso el 19/08/2017).

¹⁰⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0203/13. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1845> (acceso el 189/08/2017).

resolución que debe dar respuesta congruente y razonada a las cuestiones planteadas en la misma. Otras maneras de dar por terminado un procedimiento administrativo son: el desistimiento del solicitante, la renuncia al derecho (cuando proceda), la imposibilidad material de continuar con el procedimiento por causas sobrevenidas, la declaración de caducidad, la celebración de un convenio (para los casos de las leyes sectoriales).

De acuerdo con la legislación española, la Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa¹¹⁰; la legislación dominicana, en cambio, está obligada a finalizar un procedimiento administrativo que puede tener como uno de sus resultados emitir una resolución expresa. Puede finalizar el procedimiento administrativo sin que exista una resolución expresa, porque, si bien es deseable que siempre sea así, la resolución expresa o acto administrativo expreso es una de las posibles consecuencias que se desprende del procedimiento administrativo finalizado. Entonces, ¿se encuentra la Administración Pública obligada a emitir resoluciones expresas? La respuesta debe ser afirmativa, en el entendido de que si la resolución expresa no es un acto administrativo expreso, la resolución expresa diferente al acto administrativo expreso debe dejar una constancia escrita del mismo (párrafo I del artículo 28 de la Ley No. 107-13).

Por otro lado, podemos inferir válidamente que dicha obligación existe de manera tácita o implícita cuando se observan las consecuencias a las que se enfrentan los funcionarios que no cumplen con sus atribuciones legales: comprometen su responsabilidad civil. Además, si debido a la inactividad administrativa ésta le causa un perjuicio al

¹¹⁰ En ese sentido, la legislación española presenta situaciones parecidas a la legislación dominicana, donde pueden presentarse circunstancias como la caducidad, la prescripción, la pérdida del objeto, desistimiento de la solicitud; pero incluso en estos casos, está obligada en dictar una resolución donde consten estos hechos.

administrado, debe resarcirlo o indemnizarlo justamente (artículo 4.10 de la Ley No. 107-13). Tan solo por el temor de comprometer su responsabilidad, la Administración Pública debería sentirse obligada a resolver las solicitudes de los administrados en tiempo hábil. Esto, junto con el principio de eficacia a la cual se encuentra sometida la Administración Pública, tanto en la Constitución actual (artículo 138), como en las leyes adjetivas, Ley No. 107-13 (artículo 3.6), debe ser suficiente para obligar a los funcionarios administrativos a cumplir con sus obligaciones y atribuciones legales y a considerar siempre la obligación de actuar de la Administración Pública.

2.6.1 ¿La caducidad como excepción de la obligación de actuar de la Administración?

La Ley No. 107-13, en su artículo 28.e, establece, como una de las formas de dar por terminado un procedimiento administrativo, la declaración de caducidad por transcurso del tiempo sin realizar alguno de sus trámites esenciales. Al no especificar quién de las partes (la Administración o el administrado) deja transcurrir el tiempo sin realizar un trámite pertinente, se asume que, en principio, se aplica a ambas. La ambigüedad en la que está redactado el artículo 28.e permite la interpretación tanto de la caducidad por inactividad por parte del administrado como del procedimiento administrativo iniciado por la Administración. Se entiende, por tanto, a la caducidad como la “extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas”¹¹¹, tal y como lo define El diccionario de la Real Academia Española.

¹¹¹ Diccionario de la Real Academia Española. En <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=6bK0lBp> (acceso el 18/08/2017).

Ya que la caducidad es una de las causales para dar por finalizado el procedimiento administrativo, significa que dicho procedimiento primero se le ha dado inicio. Después de iniciado el procedimiento administrativo, y durante el transcurso del mismo, si el administrado no acciona (o lo que es lo mismo, no le da “seguimiento” mediante la realización de los trámites necesarios), la Administración puede dar por finalizado el procedimiento administrativo en cuestión mediante una declaratoria de caducidad, luego de transcurrido los plazos legales. El no darle seguimiento al procedimiento administrativo, se considera que el administrado se ha desentendido del mismo, con lo que da aquiescencia de su desinterés. Desde este punto de vista, se puede afirmar que la obligación de actuar de la Administración se ve excepcionada por depender su consecución de actuaciones que escapan a ella y que le corresponden al administrado ejercer.¹¹² Debemos, sin embargo, tener en cuenta algo muy importante y que Gordillo lo explica muy claramente: la Administración tiene la facultad de declarar la caducidad pero no el deber, porque antes de declararla debe cerciorarse de que realmente se paraliza el procedimiento administrativo por una inactividad del administrado, ya que de lo contrario, debe la Administración hacer lo necesario para proseguir con dicho procedimiento.¹¹³

Debe admitirse, sin embargo, que es algo difícil que la Administración justifique la caducidad por una inacción o inactividad de parte del Administrado (aunque muy conveniente para ella). En ese aspecto estamos de acuerdo con la posición de Gordillo. La Administración

¹¹² Se puede decir lo mismo de las otras causales del artículo 28.e: el desistimiento (terminación de un procedimiento cuando el administrado decide abandonar sus pretensiones sin renunciar a su derecho de intentarlo en otra oportunidad) y la renuncia (terminación de un procedimiento cuando el administrado decide abandonar sus pretensiones renunciando al derecho que le da origen –siempre y cuando dicho derecho pueda renunciarse).

¹¹³ Agustín Gordillo. “El tiempo en el procedimiento”. El procedimiento administrativo. Capítulo VIII, Tomo 4. Primera edición, (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2016), VIII-15. En http://gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo8.pdf (acceso el 17/08/2017).

debe siempre procurar los medios necesarios para llegar a feliz término el procedimiento administrativo. Así, la Administración tiene la obligación de recabar toda la información necesaria (incluso si no la provee el administrado), de forma tal que puedan salvaguardarse los intereses de éste (artículo 26 Ley No. 107-13), puesto que la Administración tiene potestades inquisitivas y de un control posterior (párrafo III del artículo 56 Ley No. 107-13). La iniciativa del administrado, por ejemplo, puede consistir en que la Administración haga algo que está en su derecho, pero el hecho de no aportar evidencias para su alegato no justifica que la Administración se quede de brazos cruzados.¹¹⁴

Al principio de esta sección se señaló que la ambigüedad en la que está redactado el artículo 28.e daba cabida a la interpretación de que la caducidad se podría producir ya sea por una inactividad de parte del Administrado, o de parte de la Administración. El sentido común nos dice que la Administración Pública no puede declarar la caducidad del procedimiento por su propia inactividad. De poder hacerlo significaría que no habría consecuencias jurídicas para la Administración, porque la declaratoria de caducidad lo que busca es poner fin al procedimiento administrativo de la misma forma que lo harían una resolución de la Administración, el desistimiento y la renuncia del Administrado, la imposibilidad material para continuar (falta de objeto) y la celebración de un convenio entre las partes según lo establezcan las leyes sectoriales (artículos 28, literales, a, b, c, d, f de la Ley No. 107-13). No habría, entonces, desde este punto de vista, ninguna consecuencia jurídica atribuible a la Administración. Además, la declaración de caducidad por inactividad de la Administración implicaría que la propia Administración se estaría prevaleciendo de su propia falta.

¹¹⁴ Ibid, VIII 37.

En nuestro derecho, a pesar de que no se encuentra taxativamente estipulado, la declaratoria de caducidad no procede cuando es por inactividad de la Administración, puesto que, como ya hemos visto, esa inactividad sí produce consecuencias jurídicas tanto para la Administración –en el entendido de que los funcionarios actuantes que incurren en inactividad comprometen su responsabilidad (párrafo II, artículo 28), como para el administrado -cuando reclaman sus derechos reconociéndole las consecuencias jurídicas adjudicadas por el sentido positivo de la inactividad administrativa (párrafo III, artículo 28).

2.6.2 La discrecionalidad administrativa como justificación de la inactividad administrativa en la Administración Pública

Se entiende por poder discrecional la potestad que tiene la Administración de considerar libremente el momento más adecuado para llevar a cabo o no una acción. Y esta potestad de obrar con libertad que ostenta la Administración no se encuentra necesariamente reglada en la ley.¹¹⁵ Esta afirmación, sin embargo, no encuentra mucha aceptación en el Estado Social y Democrático de Derecho que consagra nuestra Constitución actual en su artículo 7. De hecho, es incompatible con los principios de legalidad y juricidad a la que se encuentra sometida toda actuación administrativa (artículo 3.1 de la Ley No. 107-13). No obstante, hay que reconocer que la discrecionalidad en la Administración es una potestad que le viene dada por ley; por consiguiente, se encuentra (o debe encontrarse) debidamente reglada.

Y es que, una discrecionalidad administrativa sin la debida limitación normativa en su ejercicio, degenera en conductas arbitrarias y

¹¹⁵ Pedro Pierry Arrau, “El Control de la discrecionalidad administrativa”, *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 11, Nº 2-3, 1984, 480. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2649469> (acceso el 19/08/2017).

podría asumir posiciones, incluso, de abuso de poder. Históricamente, sin embargo, se ha reconocido esta discrecionalidad administrativa cuando en todo acto emitido por la Administración con el calificativo de discrecional, era ya suficiente para que el juez no conociera el fondo del mismo.¹¹⁶ En la actualidad, la discrecionalidad administrativa se ha visto sometida a un control legal y jurisprudencial importantes, que la circunscriben a casos muy concretos y debidamente reglados.¹¹⁷

En el entendido de que se produzca una inactividad administrativa, ¿se podría hablar de que es producto de una discrecionalidad? Parecería que existe un contrasentido, ya que para que se entienda que se ha ejercido una discrecionalidad en una actuación, debe existir un acto administrativo que pudiera calificarse de discrecional. Pero entendemos que puede haber discrecionalidad, aun en ausencia de un acto administrativo, cuando la Administración considera oportuno no hacer algo (véase el concepto dado de discrecionalidad al principio de esta sección). Solo la administración puede juzgar el momento oportuno para obrar; esto significa que su inactividad bien podría considerarse una facultad discrecional, siempre y cuando el plazo para su actuación no haya vencido. En efecto, una vez transcurrido el plazo para obrar y que no lo haya hecho, esa facultad discrecional sobre la cual se pudo apoyar para apreciar mejor la oportunidad de su pronunciamiento, deviene entonces en una inactividad administrativa que puede, según los casos, ser desestimatoria o estimatoria. En ese sentido, Ponce Solé – citando a Schmidt-Assmann – afirma que:

¹¹⁶ Eduardo García de Enterría, “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, N° 38, 1962, 167. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112627> (acceso el 19/08/2017).

¹¹⁷ Ver sentencia del Tribunal Constitucional TC/0205/14 acerca de los principios legales de la facultad discrecional de la Administración como motivo de una acción de amparo de cumplimiento. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200205-14%20C.pdf> (acceso el 21/08/2017).

Discrecionalidad no significa libertad de elección. La Administración no elige libremente una opción determinada, ya que como poder en todo momento dirigido por el Derecho, debe orientarse según los parámetros establecidos en la ley y en su mandato de actuación, ponderándolos autónomamente en el marco de la habilitación actuada (...).¹¹⁸

Si se considera por un instante que la discrecionalidad de la Administración pudiera ser la causa de la inactividad administrativa, entonces se podría afirmar que las consecuencias que se desprenden de tal inactividad no tendrían razón de ser, puesto que la discrecionalidad es una potestad reconocida a la Administración. Ahora bien, si bien es cierto que dicha potestad debe encontrarse debidamente reglada, hay circunstancias en que la misma no lo está y, sin embargo, sigue siendo reconocida. Pongamos como ejemplo un caso de silencio administrativo positivo en nuestra legislación, previsto en el artículo 151 de la Ley No. 87-01 Sistema Dominicano de Seguridad Social:

El Seguro Nacional de Salud y las entidades interesadas en operar como Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) deberán solicitar formalmente la autorización correspondiente a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales. En un período máximo de cuatro (4) meses a partir de la recepción formal de la solicitud de habilitación, la Superintendencia evaluará cada solicitud y establecerá la procedencia o no de la misma, debiendo fundamentar por escrito su decisión e informarla a los interesados. Si al cumplir los cuatro (4) meses no se ha notificado oficialmente ninguna decisión, la misma se considerará aprobada de pleno derecho.

En este caso, la Administración (la Superintendencia) tiene 4 meses para emitir una resolución que fundamente su decisión de rechazo o aceptación. Una vez transcurrido dicho plazo sin que se pronuncie la Administración, la solicitud de habilitación queda aprobada de pleno

¹¹⁸ Juli Ponce Solé, "Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, no 11, (enero-junio 2014) 2, citando a Schmidt-Assmann, "Teoría general del derecho administrativo como sistema", Marcial Pons, 2003, p. 221. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=77645> (acceso el 22/08/2017).

derecho. Durante el transcurso de ese plazo, sin embargo, la Administración puede conocer y evaluar la solicitud presentada y “tomarse su tiempo”. Puede ser que se tarde cuatro semanas para desestimar o estimar la solicitud, pero puede ser, también, que espere hasta el último día de ese plazo de 4 meses para arribar a una decisión.

Quiérase o no, nos enfrentamos en estos casos a una facultad discrecional que no está prevista taxativamente en la ley y que, sin embargo, en los hechos se presenta como una realidad incuestionable. Es posible que se deba al nivel exagerado de burocracia gubernamental (a pesar de que se hacen esfuerzos para minimizarla), no obstante, esa burocracia exasperante, si es el caso, se podría entender como una excusa para dicha facultad discrecional de la Administración.

La discrecionalidad administrativa, en estos casos, es fuente y causa primogénita de inactividad que, lamentablemente, es completamente legal y la cual no acarrea ningún tipo de consecuencias para la Administración, mientras no expiren los plazos. Una vez los plazos han transcurrido, sin embargo, ya no se puede admitir que la discrecionalidad en el accionar (o mejor dicho, en el no accionar) de la Administración no genere consecuencias, puesto que la ley así lo reconoce en el caso de la ley marco No. 107-13, al igual que en las leyes sectoriales más arriba mencionadas.

Esta facultad discrecional de la Administración, si bien no se encuentra expresada como tal, su devenir en los hechos así lo comprueba, como lo comprueba, por igual, su límite y alcance cuando es la misma ley la que especifica su extensión en término de los plazos hábiles para actuar.

A pesar de que la ley reglamenta la discrecionalidad de la Administración, encasillándola en parámetros legales sobre los cuales puede operar, también la ley puede establecer que dicha discrecionalidad sea exageradamente amplia. Cuando la ley dispone que la Administración

goza de esta potestad, la inactividad administrativa queda justificada y validada. En efecto, la Ley No. 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, en su artículo 108.e relativo al amparo de cumplimiento, establece lo siguiente: “No procede el amparo de cumplimiento: Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario”.

¿Qué significa esto? El amparo de cumplimiento se ejerce, entre otras opciones, para que el juez ordene al funcionario o autoridad pública renuente a que se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento (artículo 104 de la Ley No. 137-11). Luego, la excepción de la que alude el artículo 108.e claramente estipula que no procede dicho amparo cuando la Administración Pública actúa dentro del ejercicio de sus facultades discrecionales. Esto significa que, si la ley prevé dicha discrecionalidad, la Administración en cuestión puede no responder a las peticiones del ciudadano, con lo que quedaría consagrada la inactividad administrativa sin ningún tipo de consecuencias legales para la Administración. De hecho, una sentencia del Tribunal Constitucional TC/0205/14, así lo ha reconocido en ocasión de la renovación de una licencia sobre Comercio, Porte y Tenencia de armas de fuego, Ley No. 36:

En el caso que ocupa la atención de este tribunal constitucional ha de observarse el artículo 27 de la Ley núm. 36 sobre Comercio, Porte y Tenencia de Armas, en el cual se ha conferido una facultad discrecional al Ministerio de Interior y Policía en los asuntos relacionados a la expedición y revocación de las licencias para el porte o tenencia de armas de fuego, quedando incluida dentro de esa potestad discrecional legislativa todo lo atinente a la renovación y expedición de esos tipos de licencias.¹¹⁹

¹¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional dominicano TC/0205/14. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files//documentos/Sentencia%20TC%200205-14%20C.pdf> (acceso el 11/09/2017). Hay que precisar que en la actualidad, la Ley No. 36 del año 1965 sobre Comercio, Porte y Tenencia de Armas ha sido derogada por la Ley No. 631-16 del año 2016 para el Control

Desgraciadamente, de acuerdo con esta sentencia, hemos retrocedido en el tiempo a una época cuando los tribunales no interferían con las actividades de la Administración donde se ejercía una potestad discrecional. Una época en la que como ya se ha señalado, solo bastaba con su constatación para que los tribunales no se pronunciaran al respecto. Esos eran momentos de gloria para la Administración Pública en cuanto al ejercicio pleno y sin restricciones de sus potestades discrecionales. Parece un contrasentido, sin embargo, que sea el propio Tribunal Constitucional dominicano que reconozca tal potestad, cuando en la actualidad lo que se busca es someter plenamente a la actuación (o en este caso, falta de ella) de la Administración al derecho, de acuerdo a los principios establecidos en la Constitución dominicana en su artículo 138, y a los principios establecidos en la Ley No. 107-13.

y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados. Sin embargo, la decisión jurisprudencial es base de un precedente que tiene un carácter obligatorio tanto para los tribunales de la República como para la Administración Pública.

CAPÍTULO III. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA POSITIVA

De acuerdo con Pérez Luño, el concepto de principio “[...] sugiere la idea de inicio, origen o causa de algo, que según Ortega y Gasset, es aquello que en un orden dado se halla antes que otro”.¹²⁰ Sigue afirmando el citado autor que los principios surgen como consecuencias o resultados de un proceso implícito de inducción de las normas legales, las cuales se erigen como fuente del derecho por una voluntad legislativa.¹²¹

Estos principios, deducidos a lo largo del tiempo, han terminado por ocupar un lugar privilegiado dentro de la jerarquía de las fuentes del derecho. Pero los principios generales del derecho, aplicados al Derecho Administrativo en particular, específicamente “[...] inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios”.¹²²

Los principios generales del derecho, o principios jurídicos aplicables al Derecho Administrativo, son extensos. Como ejemplo mencionaremos los siguientes: el principio de seguridad jurídica, el de irretroactividad, el de interdicción de la arbitrariedad, el de proporcionalidad, el de equidad, el de economía procesal, el de audiencia y contradicción, el de presunción de inocencia, el de “*non bis in idem*”, el de que la propia torpeza no puede ser alegada, el de jerarquía de las normas, el de supletoriedad, el de buena fe y confianza legítima, el de lealtad institucional, el de celeridad, el de presunción de validez, el de

¹²⁰ Antonio Enrique Pérez Luño, “Los principios generales del derecho: ¿un mito jurídico?”, *Revista de estudios políticos*, Nº 98, 1997, 10. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=192503> (acceso el 26/08/2017).

¹²¹ *Ibid*, 10.

¹²² Jaime Rodríguez-Arana, “El principio general de la confianza legítima”, *Ciencia Jurídica Universidad de Guanajuato División de Derecho, Política y Gobierno Departamento de Derecho*, Año 1, núm. 4, 2013, 61. Citando una Sentencia del Tribunal Supremo español de 18 de febrero de 1992. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=108663> (acceso el 27/08/2017).

irrevocabilidad de los actos favorables, de eficiencia, de subsidiaridad, el de buena administración, y otros muchos más.

Algunos de estos principios se encuentran en la Constitución dominicana (como el de la presunción de inocencia, eficacia, irretroactividad, equidad). De hecho, en lo que respecta a la Administración Pública, los principios a los cuales se encuentra sometida son los de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación (artículo 138 de la Constitución dominicana del 2010). Otros, en la Ley No. 107-13 (buena administración, celeridad, proporcionalidad, buena fe y confianza legítima, entre otros principios previstos en su artículo 2). Debido a los objetivos propuestos en este trabajo y a la delimitación del campo de estudio, nos limitaremos únicamente a analizar los principios de la buena administración, el de seguridad jurídica, el de buena fe y confianza legítima y por último, el de celeridad por considerar que tienen una vinculación estrecha y una relevancia mayor con la obligación de actuar de la administración y con las consecuencias que se derivan de reconocer la inactividad administrativa. Por otro lado, estos mismos principios que obligan a la Administración Pública a actuar, también le impiden que rectifique lo concedido en caso de que se produzca una inactividad administrativa con sus consecuencias en su sentido positivo.

3.1 La buena administración y la inactividad administrativa positiva

No hace mucho, menos de 40 años aproximadamente, el Estado y la Administración Pública se concebían como instrumentos por medio de los cuales se ejercía una autoridad cuyo único objetivo era dominar al ciudadano. Eran tiempos donde el temor de caer en un sistema político comunista justificaba toda clase de atropellos contra las voces disidentes

y diferentes a la ideología estatal del momento (recuérdense las décadas de los 60 y los 70). Con el transcurrir del tiempo y alejado el temor de un sistema comunista, la sociedad y, por consiguiente, el Estado han evolucionado hacia sistemas más democráticos y con una apertura económica donde el ciudadano cobra cada vez más importancia para el Estado. En efecto, Rodríguez-Arana afirma que “el ciudadano (...) ha dejado de ser un sujeto inerte, inerme e indefenso frente a un poder que intentaba controlarlo (...)”.¹²³ En la actualidad, gracias al Estado Social y Democrático de Derecho consagrado en el artículo 7 de nuestra Constitución, el ciudadano colabora con el Estado en la participación de las políticas públicas¹²⁴ para la solución de los problemas colectivos. Este cambio se debe a que, precisamente, es el ciudadano el objetivo principal al cual se debe la Constitución actual. Todo el Estado, así como su Administración Pública, tiene como objetivo satisfacer las necesidades de las personas en su relación con la Administración.

La buena administración se puede considerar a la vez un principio general como un derecho; todo depende desde el punto de vista con que se analice. Para la Administración, necesariamente debe ser un “principio de actuación administrativa [puesto que] está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general”.¹²⁵ En sí misma, la buena administración no es un principio per se, sino que en su seno se recogen algunos principios constitucionales englobados en ese concepto. Así, a título de ejemplo, en

¹²³ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, “El derecho a la buena administración”, Globalización, Equidad, Inclusión Social, Medio Ambiente Y Derecho Administrativo Trabajos II Congreso Redoeda, Santa Fe, Argentina, 2012, 22. En <http://www.fcjs.unl.edu.ar/redoeda/wp-content/uploads/2013/04/conferencia-de-apertura.pdf> (acceso el 22/08/2017).

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, *Misión Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, Bogotá, D.C. (Colombia), Núm. 6, Año enero-diciembre, 2013, 24. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=108663> (acceso el 2/08/2017).

la constitución española del año 1978, la buena administración se expresa por medio de principios como el de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3), de economía y eficiencia (artículo 31.2), y de efectividad, coordinación y eficacia (artículo 103.1) que impacta en toda la Administración Pública.¹²⁶

En la República Dominicana no se consagra el concepto de “buena administración”, pero se deduce del contenido de los principios que actualmente rigen en nuestra carta magna pertinentes a la Administración Pública. En efecto, en la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0322/14, se ha señalado como base para reconocer el derecho de la buena administración como un derecho fundamental, los artículos constitucionales que agrupan los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación (artículo138); el control de la legalidad de la Administración (artículo139); y la proscripción de la corrupción (artículo146).

Por otro lado, la buena administración también se encuentra en la Ley No. 107-13, en su artículo 4 cuando la reconoce como un derecho subjetivo al que tiene derecho el ciudadano. Y esto nos lleva al otro punto de vista: la buena administración, para el ciudadano, es un derecho fundamental nuevo consagrado actualmente en nuestra jurisprudencia constitucional.¹²⁷

De esta forma tenemos, por un lado, que la buena administración es un principio el cual debe regir en toda Administración Pública; por el otro, es un derecho fundamental consagrado por el Tribunal Constitucional, al cual tiene derecho todo ciudadano que se desenvuelve

¹²⁶ Ponce Silé, Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública ... 13

¹²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0322/14. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/2894> (acceso el 22/08/2017).

y desarrolla en un Estado Social y Democrático de Derecho. Por tales razones, un hecho que represente una inactividad administrativa es incompatible en un Estado que afirma ser Social y Democrático, sometido a los principios de legalidad y juridicidad. ¿Subsana esta incompatibilidad el hecho de que la ley reconozca las consecuencias jurídicas que se derivan de la inactividad administrativa positiva? Para nada. A la luz del principio de buena administración y del derecho fundamental que goza todo ciudadano, admitir el reconocimiento del silencio administrativo positivo es reconocer, de antemano, la posibilidad del incumplimiento; por un lado, de la obligación de actuar, y por el otro, la vulneración a un derecho fundamental que la propia Administración debe salvaguardar.

Ante el incumplimiento y la obligación de actuar de la Administración, la concesión de lo solicitado por silencio administrativo positivo se presenta como una solución ante lo que debería ser una de las primeras obligaciones del Estado, y de la Administración, hacia sus ciudadanos. Reconocemos, sin embargo, que la adherencia al principio de la buena administración por la Administración Pública no es una tarea que se pueda conseguir en un corto período de tiempo.

Si bien es cierto que con la promulgación, en el año 2010, de la Constitución actual se consagra en su artículo 7 el Estado Social, Democrático y de Derecho, y que en sus artículos referentes a la Administración Pública se proclaman como puntos cardinales principios como el de eficacia, transparencia, economía y otros (artículo 138), la transición hacia un Estado verdaderamente Social y Democrático de Derecho comenzó mucho antes. En ese sentido, una serie de leyes adjetivas fueron pavimentando el camino que ahora nos permiten transitar hacia la consecución de los logros en un Estado Democrático y Social de Derecho, aunque todavía, eso sí, con muchos obstáculos.

En efecto, Jorge Prats afirma en ese sentido que en los últimos 15 años, la República Dominicana ha experimentado reformas “cuasi-constitucionales”, las cuales han introducido en nuestro ordenamiento jurídico cambios profundos, como han sido las promulgaciones de las leyes de Seguridad Social en el año 2001, la Ley Monetaria y Financiera en el año 2002, el Código Procesal Penal en el año 2002 y la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública en el año 2004.¹²⁸ Como se puede ver, estas leyes son anteriores a la Constitución del 2010, lo que significó un gran paso de avance hacia lo que más tarde sería la promulgación del Estado Social y Democrático de Derecho. Luego, después de promulgada la nueva Constitución, le siguió la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y los Actos y Procedimientos Administrativos.

Precisamente con esta ley, en uno de sus considerandos, encontramos el reconocimiento por parte del Estado del valor que tienen sus ciudadanos frente a la Administración; un valor que sobrepasa con creces la vieja concepción estatal de dominación y sometimiento mediante el ejercicio de una autoridad abusiva. En efecto, Jorge Prats resalta que en dicho considerando se reconoce que:

En un Estado Social y Democrático de Derecho los ciudadanos no son súbditos, ni ciudadanos mudos, sino personas dotadas de dignidad humana, siendo en consecuencia los legítimos dueños y señores del interés general, por lo que dejan de ser sujetos inertes, meros destinatarios de actos y disposiciones administrativas, así como de bienes y servicios públicos, para adquirir una posición central en el análisis y evaluación de las políticas públicas y de las decisiones administrativas.¹²⁹

¹²⁸ Eduardo Jorge Prats, “El derecho fundamental a la buena administración”, Artículo del Periódico Hoy de fecha 27 de febrero del año 2015. En <http://hoy.com.do/el-derecho-fundamental-a-la-buena-administracion/> (acceso el 22/085/2017).

¹²⁹ Considerando cuarto de la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y los Actos y Procedimientos Administrativos. Eduardo Jorge Prats. “El derecho fundamental a la buena administración”. Artículo del Periódico Hoy de fecha 27 de febrero del año 2015.

No se puede, tampoco, pasar por alto el hecho de que todavía nos queda mucho camino por recorrer. La simple constatación de una inactividad administrativa es evidencia de un pobre nivel de concientización por parte de los funcionarios públicos, encargados de ejercer sus facultades administrativas, con el principio de la buena administración y de su obligación de actuar en provecho del ciudadano (siempre, claro está, que no sea contrario al ordenamiento jurídico). Como señalábamos más arriba, la inactividad administrativa es un hecho, por desgracia, muy frecuente en nuestra burocracia gubernamental. Pero no debería ser así por una razón muy sencilla: desde el punto de vista del ciudadano, la buena administración no es ya simplemente un derecho subjetivo, sino que ha sido elevado a la categoría de un derecho fundamental por nuestro Tribunal Constitucional.¹³⁰

Nuestro ordenamiento jurídico tiene mecanismos legales para combatir esa inactividad administrativa que tanto daño hace a los ciudadanos que demandan alguna clase de prestaciones o servicios. Piénsese, por ejemplo, en que el funcionario incumplidor puede comprometer su responsabilidad personal (párrafo II, artículo 28 de Ley No. 107-13), así como el derecho por parte del ciudadano de exigir indemnización a la Administración en caso de provocarle un perjuicio (artículo 4.10 de la Ley 107-13).

De ejercer estas prerrogativas, el ciudadano afectado debe accionar por ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se corresponde, por supuesto, en el caso de que la inactividad administrativa tenga el sentido negativo; es decir, que la solicitud del ciudadano se considera desestimada por lo que habilita las vías correspondientes a la jurisdicción contencioso-

¹³⁰ En ese sentido, ver sentencia del Tribunal Constitucional TC/0322/14 en <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/2894>

administrativo (artículo 2 de la Ley 1494 del año 1947; artículo 51 de la ley 107-13).

¿Resulta lo mismo para cuando se considere el sentido positivo de la inactividad administrativa? La respuesta es, necesariamente, negativa. La razón reside en la naturaleza de los dos sentidos de la inactividad administrativa. El sentido negativo, por un lado, abre las puertas para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativo por desestimación (justificado en una ficción legal) de la solicitud del administrado, donde el administrado tiene la oportunidad de reclamar su derecho denegado. El sentido positivo, por el otro lado, concede la solicitud del administrado como consecuencia de un acto presunto estimatorio emitido por la Administración, donde lo único que se necesita es la constancia o certificación del hecho de tal inactividad (párrafo II del artículo 28 Ley No. 107-12), sin perjuicio de la tutela judicial efectiva a la que tiene todo el derecho.

La ley, en cuanto al sentido positivo del silencio de la Administración, no prevé necesariamente que el ciudadano tenga que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para que se le reconozca su derecho. La cuestión difícil radica en que la Administración provea de esa constancia voluntariamente. Una forma de conformar las actuaciones administrativas –o sus inacciones– es reconocer que no cumple con el principio de la buena administración y de que, a la vez, está violentando un derecho fundamental del ciudadano con su inactividad. Lo puede hacer, si quiere hacerlo. La Constitución dominicana actual le otorga esa prerrogativa. En efecto, el artículo 74.4 de la Constitución establece lo siguiente:

Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:

Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

En ese sentido, se puede admitir válidamente que la Administración Pública tiene en sus manos el poder de reconocer y de actuar en consecuencia cuando ella misma es la que incumple este mandato constitucional. Cuando el Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0322/14, reconoció el derecho a la buena administración como un nuevo derecho fundamental, ha puesto en las manos de la Administración proteger y salvaguardar ese derecho acorde con lo que establece el artículo 74.10 de la Constitución.

Cuando la Administración Pública, en el ejercicio de su inactividad administrativa violenta el derecho fundamental a la buena administración a la que tiene derecho todo ciudadano, se encuentra, por tanto, obligada a interpretar y responder favorablemente – o si se quiere, positivamente – cuando por su inactividad lesiona el derecho fundamental del ciudadano a una buena administración. Desde este punto de vista, aunque sea indirectamente, las consecuencias que se desprenden de la inactividad administrativa positiva tienen una connotación constitucional cuando al lesionar el derecho fundamental a la buena administración mediante su inactividad, la Administración Pública está obligada a protegerlo.

3.2 La seguridad jurídica y la inactividad administrativa positiva

El principio que hoy conocemos como seguridad jurídica no nació como principio, ni tampoco es un principio exclusivo del derecho administrativo, sino que se trata, desde sus orígenes, de una doctrina ius civilista como resultado de las operaciones jurídicas típicas de un Estado liberal-

burgués.¹³¹ De esta forma surge más como una exigencia que garantice la ejecución de los contratos a raíz de los intercambios comerciales.¹³² Con el tiempo, esta exigencia se fue imponiendo a otros campos jurídicos, como los Derechos Constitucional y Administrativo (gracias a una evolución jurisprudencial en esa dirección),¹³³ hasta tal punto que hoy en día encuentra un lugar en la Constitución, gracias a los cambios producidos en la sociedad. En ese sentido, “no ha sido la consecuencia de una elaboración lógica, sino de las conquistas políticas de la sociedad”.¹³⁴

Desde una perspectiva general, la seguridad jurídica es como una sombrilla que agrupa bajo su sombra otros principios directamente relacionados con ella, como el de legalidad y juricidad, el de certeza, de irretroactividad de las leyes, de jerarquía y de publicidad.¹³⁵ Desde un punto de vista más restrictivo, sin embargo, se le relaciona casi exclusivamente con el principio de la irretroactividad de las leyes, pero también con el Estado Social y Democrático de Derecho. Así, la Constitución dominicana establece en su artículo 110 que “[...] En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”. Por otro lado, la Ley No. 107-13 también lo consagra en su artículo 3.8 como el principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa.

¹³¹ María Immordino y Carlo Modica, “El principio de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico italiano”, *Revista De Documentación Administrativa* (2002). Números 263-264, págs. 281-327, 282. En <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5585> (acceso el 25/08/2017).

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*, 284.

¹³⁴ Pérez Luño, 25.

¹³⁵ Jesús Leguina Villa, “Principios generales del derecho y constitución”, *Revista de Administración Pública*. Núm. 114, (septiembre-diciembre 1987), 34. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=188857> (acceso el 24/08/2017).

El principio de seguridad jurídica, sin embargo, más que su vinculación con los otros principios mencionados, se ha utilizado, generalmente, en la forma de su presentación dentro del derecho positivo, la confianza que genera en los ciudadanos las actuaciones de la Administración Pública y la certidumbre que irradia al estimar las consecuencias de las actuaciones administrativas.¹³⁶ La seguridad jurídica se concibe, de esta forma, “en un mandato dirigido a los poderes públicos pero sin configurar derecho alguno en favor de los ciudadanos”.¹³⁷ El principio de seguridad jurídica no es un derecho en sí mismo, pero tiene aplicación cuando se vulnera un derecho. El Tribunal Constitucional dominicano tuvo la oportunidad de expresar estos puntos en su sentencia TC/0100/13, la cual consideró que

La seguridad jurídica, es concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios.¹³⁸

La aplicación objetiva de la ley no es más que el principio de interdicción de la arbitrariedad a fin de evitar que los funcionarios ejerzan sus funciones administrativas sujetos a un capricho personal, a su torpeza o simple negligencia. Con el principio de seguridad jurídica se busca certeza en las operaciones y tráfico jurídicos, así como cierto nivel de

¹³⁶ Ibid, 34.

¹³⁷ Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, “El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho Constitucional español y en el Derecho Comunitario europeo: un estudio comparado”, citando una sentencia del Tribunal Constitucional español STC: 325/1994, de 12 de julio. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28 (mayo-agosto 2006), 19. En <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=783> (acceso el 24/08/2017).

¹³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0100/13. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1609> (acceso el 25/08/2017).

previsibilidad de parte de los funcionarios públicos a la hora de tomar sus decisiones.

En la práctica, sin embargo, al principio de la seguridad jurídica se opone no solamente a la mala administración de los funcionarios públicos, sino a otras particularidades que, algunas veces, van más allá de dichos funcionarios y, otras veces, resultan ser sus consecuencias. A tal respecto se ha referido Impordino y Modica en lo relativo al excesivo número de normas legales, la redacción ambigua de las normas legales que permiten una interpretación diferente a la intención del legislador, la divulgación de los actos jurídicos, el efecto temporal de los actos administrativos y su relación con el principio de irretroactividad de las leyes.¹³⁹ Y es que el principio de seguridad jurídica no es un principio estático, sino dinámico. Busca siempre el equilibrio entre los intereses particulares y el interés general, entre la Administración y los administrados, entre el legislador y la sociedad, entre el juez y los intereses particulares, entre los diferentes tipos de administraciones.¹⁴⁰

No es de extrañar que este principio tenga una proclividad de roce y/o choque contra otros principios, igual de importantes, como el de legalidad y juricidad y el de irretroactividad. En la realidad se presentan situaciones donde se ponen de manifiesto varios principios como fuente para el ejercicio o reclamo de un derecho, donde, necesariamente, uno debe prevalecer sobre el otro. Piénsese, por ejemplo, cuando el principio de seguridad jurídica que ampara un derecho subjetivo consolidado frente al cambio de legislación sobre el cual se basa dicho derecho. El ciudadano, la sociedad en general, merecen certeza en las actuaciones

¹³⁹ Impordino y Modica, 283.

¹⁴⁰ Ibid.

administrativas; certeza que, en gran medida, se obtiene por medio del principio de seguridad jurídica.

De esta forma lo ve Pérez Luño, una seguridad jurídica desde el punto de vista subjetivo, como “certeza del derecho, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva”.¹⁴¹ En otras palabras, el ciudadano debe saber a qué atenerse en cuanto a sus derechos y obligaciones, que puede hacer y no hacer en función de la ley. Pero también, una certeza que se extiende, incluso, en el reconocimiento “de las consecuencias de los propios actos”.¹⁴²

La Administración Pública está obligada a cumplir con sus funciones dentro de unos parámetros legales muy precisos, entre los que destacan los principios del derecho de los que hemos analizado hasta el momento, con el objetivo no solo de limitar su poder como poder, sino de convertirla en el vehículo necesario y libre de obstáculos para que el ciudadano pueda realizar sus actividades normales dentro de la sociedad. La inactividad administrativa es un atentado contra estos principios en la medida en que no solo incumple con sus funciones como manda la ley, sino que ni siquiera, dado el caso, justifica tal inactividad. Como ya se había señalado, el requisito de la emisión de la constancia (o certificado) que constata el hecho de la inactividad administrativa no es un acto administrativo, sino el reconocimiento del hecho de su inactividad y de la concesión de lo solicitado por el administrado. La constancia no es un acto propio, si consideramos los efectos que tiene un acto administrativo

¹⁴¹ Pérez Luño, 28.

¹⁴² Federico A. Castillo Blanco, “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho”, *Documentación administrativa*, Nº 263-264, 2003 (Ejemplar dedicado a: El Principio de seguridad jurídica y sus manifestaciones), 34. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=16792> (acceso el 26/08/2017).

propiamente dicho, puesto que la constancia o certificado declara únicamente la veracidad de un hecho, que en este caso es la inactividad de la administración.

Por tanto, la seguridad jurídica exige de la Administración que si no emite un acto administrativo en tiempo hábil, por lo menos, mediante la figura de la ficción legal, “pretenda que existe uno” que sirva de sustento jurídico (aunque en realidad no exista) a la posible estimación. El administrado no puede quedar en una situación de indefinición por culpa de la Administración. Una vez reconocido el incumplimiento de su obligación, surge el acto presunto estimatorio como fundamento de su estimación. Esta estimación es un reconocimiento de lo solicitado por el administrado que, casi automáticamente, adquiere un derecho subjetivo concedido y reconocido por la administración. Un derecho adquirido que, en virtud del principio de seguridad jurídica, no puede ser desestimado una vez que “tal acto presunto” se ha consolidado.

De esta forma, el principio de la seguridad jurídica sirve, por un lado, para obligar a la Administración a cumplir con su obligación legal y, por el otro, para evitar que una vez que haya cumplido con su obligación, desconocerlo en virtud de un derecho adquirido consolidado, sin importar que dicho “cumplimiento” sea en realidad por su incumplimiento. La consolidación a la que nos referimos es casi automática, porque no se necesita de ninguna validación judicial (en principio) para que se produzcan los efectos legales, ya que si bien es cierto que el acto presunto es una ficción legal, se le considera, para todos los efectos legales, como un acto administrativo.

Parece un contrasentido afirmar que, en cuanto al principio de seguridad jurídica, el administrado no necesita (o no debería necesitar) que su concesión fuese validada por una sentencia de un tribunal. Después de todo, los tribunales de la República están para tutelar los

derechos de los ciudadanos. No se podría hablar mucho de seguridad jurídica cuando no intervienen, aunque sea mínimamente, los tribunales correspondientes en el ejercicio de tutelar las actuaciones ilegales de la Administración.

La verdad es que la participación de los tribunales, en el reconocimiento mediante un fallo de las consecuencias legales positivas de la inactividad, es más bien una señal del fracaso de la legislación administrativa en ese sentido. Eso significa que si ha intervenido la jurisdicción contenciosa administrativa es porque el carácter automático del sentido positivo del silencio administrativo no se ha efectuado o se ha visto burlado, haciendo por consiguiente inefectiva la ley. Tendríamos en esa situación un silencio sobre otro silencio que un fallo del tribunal contencioso-administrativo trataría de resolver mediante una sentencia a favor del administrado. Esto no hablaría nada bien sobre el principio de seguridad jurídica que debe imperar en las actuaciones de la Administración Pública.

3.3 Los principios de buena fe y de confianza legítima y la inactividad administrativa positiva

Los principios de buena fe y confianza jurídica se encuentran estrechamente vinculados con el principio de seguridad jurídica, y de la misma manera que ésta, se encuentran, por igual, consagrados en la Ley No. 107-13, en sus artículos 3.14 (principio de buena fe) y 3.15 (principio de confianza legítima).

El derecho público, y por consiguiente el derecho administrativo, ha tomado prestado del derecho común el principio de buena fe. En efecto, el artículo 1134 del Código Civil dominicano establece que las convenciones legalmente formadas... deben llevarse a ejecución de buena fe. Con el

tiempo, este principio, característico del derecho común, se fue extendiendo a otras ramas del derecho como el administrativo. Se le considera “un principio transversal al conjunto de las relaciones jurídicas, y por tanto aplicable a las relaciones jurídicas público-administrativas”.¹⁴³

De la misma forma que los particulares que se obligan en las convenciones que forman deben llevarlas a cabo de buena fe, en esa misma medida se manejan las relaciones Administración-administrado. Por buena fe, la ley 107-13 en su artículo 3.14, lo asimila al comportamiento legal tanto de parte de la Administración como del administrado. Esto significa que por buena fe se entiende la adherencia y cumplimiento de las normas legales que obligan a la Administración frente al administrado, y viceversa.

El principio de buena fe, sin embargo, es más que un estricto cumplimiento de las normas legales por parte de las autoridades administrativas y del ciudadano; el principio de buena fe “sirve como uno de los principios generales que sirven de fundamento al Ordenamiento, informan la labor interpretativa y constituyen decisivo instrumento de integración”.¹⁴⁴ Este principio, al igual que los demás, se quedaría como principio sin aplicación práctica alguna hasta que no se lo encuentra “positivado” en una ley en particular. En efecto, mientras no se constituya en una norma legal positiva, no se desprenden de él consecuencias de

¹⁴³ Marcelo Laborde Goñi, “El principio de la buena fe como rector del ejercicio de la función pública”, *Revista De Derecho Público* - Año 25 - Número 50 - Diciembre 2016, 56. En www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/50/archivos/Laborde50.pdf (acceso el 27/08/2017).

¹⁴⁴ Jesús González Pérez, “El principio general de la buena fe en el derecho administrativo”, Discurso leído el día 18 de enero de 1983, en el acto de su recepción como Académico de número. *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, (Madrid, 1983), 15. En www.racmyp.es/R/racmyp/docs/discursos/D32.pd (acceso el 27/08/2017).

importancia.¹⁴⁵ Sólo cuando se encuentra expresado en la ley positiva tiene este principio una aplicación práctica.¹⁴⁶

Por lo general, se espera del ejercicio de la buena fe una conducta acorde con la ley, en lo relativo a los derechos y obligaciones de los ciudadanos entre sí en sus convenciones particulares, pero también con la Administración; y de la Administración para con el ciudadano. Para González Pérez, “La salvaguardia de la buena fe y el mantenimiento de la confianza forman la base del tráfico jurídico y, en particular, de toda la vinculación jurídica individual”.¹⁴⁷ Y tiene toda la razón. No se puede esperar que los negocios jurídicos tengan un feliz desenlace cuando una de las partes (particulares entre sí o particulares y la administración) no obra con el debido sentido de buena fe.

Este principio, sin duda, lleva una carga moral mucho más pesada que los demás principios, pero no en el sentido de la conducta personal del individuo o de la Administración, sino de las relaciones jurídicas que se concretan entre ellos.¹⁴⁸ De estas relaciones jurídicas, las partes confían en que las mismas se conducirán dentro de los parámetros legales que obligan tanto a la Administración como al administrado. Se sabe de antemano, por tanto, qué esperar de cada parte por lo que la expectativa generada y apoyada en las normas legales, produce una confianza que permite el buen desenvolvimiento del tráfico jurídico. No en balde se dijo al principio de esta sección, la relación estrecha que unen a los principios de buena fe y de confianza legítima.

¹⁴⁵ González Pérez, 16.

¹⁴⁶ En un principio, no fue así. Hay que recordar el *Conseil d'Etat* francés resolvía sus conflictos administrativos vía decisiones jurisprudenciales basándose en los principios generales del derecho. Esto sigue teniendo validez en el caso de que dichos principios no se consagren en un ley positiva.

¹⁴⁷ *Ibid*, 26.

¹⁴⁸ Labarde Goñi, 60.

Por otro lado, en lo que respecta al principio de confianza legítima, una sentencia del Tribunal Supremo español del año 2001 dictaminó que:

La autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad de las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones.¹⁴⁹

De la misma forma que el principio de buena fe espera de la Administración y de los administrados el debido apego a la ley para sus relaciones jurídicas, el de confianza legítima opera en el administrado en la forma de una expectativa generada por parte de la Administración, en el sentido de que sus actuaciones (de la Administración) se mantendrán sin variación arbitraria y caprichosa. Esto le permite al ciudadano llevar a cabo sus propias actuaciones conforme a tal expectativa.

De esta forma, en lo que respecta al silencio administrativo positivo, de la Administración Pública, en virtud de lo establecido con relación a los principios de buena fe y confianza legítima, se espera que cumpla con su parte y emita un acto administrativo conforme a sus funciones y potestades. Y una vez emitido tal acto, no pueda variar su posición una vez concedido y reconocido. Se supone que, por el principio de buena fe, el administrado no solicitaría de la Administración una solicitud que vaya en contra de las normas legales.

Muchas veces, sin embargo, la Administración no cumple con su cometido y se produce una inactividad administrativa que termina perjudicando al administrado que demanda de ella una petición en particular. Para evitar un daño excesivo, se le permite al administrado recurrir administrativa o judicialmente en caso de que la ley reconozca el

¹⁴⁹ Sentencia del Tribunal Supremo español de 4 de junio de 2001, citado por Rodríguez-Arana, "El principio general del derecho de la confianza legítima, pág. 68.

sentido negativo del silencio; o de conceder lo solicitado luego de transcurrido los plazos legales en caso del sentido positivo del silencio.

El principio de confianza legítima opera, por consiguiente, en el sentido de que la Administración no puede variar su posición una vez el acto administrativo ha sido emitido reconociéndole derechos al administrado. Recuérdese que, en el caso de una inactividad administrativa en sentido positivo, tal acto no existe, sino que se presume. Aunque al acto inexistente se considere un acto presunto estimatorio, goza de todas las prerrogativas de un acto administrativo expreso. Por tal razón, la Administración no puede ir en contra de su propio acto, aunque sea presunto, puesto que el principio de confianza legítima le pone un límite o freno a su facultad administrativa.

En el supuesto caso de que lo concedido vía silencio administrativo positivo sea un acto que vaya en contra de las normas legales, no le quedaría más remedio a la Administración Pública que accionar por ante la justicia para anular su propio acto presunto, debido a que por su inactividad se le reconoce al administrado un derecho en el patrimonio jurídico de éste.¹⁵⁰ El principio de confianza legítima se auxilia o ampara en la doctrina de los derechos adquiridos, donde se ve grandemente limitada la facultad de revocación que tiene la Administración.

Así, en el caso de un acto presunto estimatorio, la Administración no puede volverse contra su propia decisión cuando le ha reconocido un derecho como consecuencia de su propia inactividad administrativa. La revocación de un acto administrativo, en sentido general, debe ser una

¹⁵⁰ Jorge Bermúdez Soto, "El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria", *Revista de Derecho* Vol. XVIII - N° 2 - Diciembre 2005, 5. En http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000200004 (acceso el 27/08/2017).

excepción, puesto que “la estabilidad de los derechos es una de las principales garantías del orden jurídico”¹⁵¹.

3.4 El principio de celeridad y la inactividad administrativa positiva

El principio de celeridad lo encontramos en la Ley No. 107-13, en su artículo 3.19. Tiene mucha relevancia con respecto a la inactividad administrativa en su sentido positivo, porque tiene que ver con el uso óptimo del tiempo en lo referente a las actuaciones administrativas, cuyo plazo no pasará de dos meses a partir de la solicitud del administrado. Este plazo no se aplica para las legislaciones sectoriales o especiales. Tómese por ejemplo, el artículo 40 relativo a las licencias obligatorias de patente de la Ley No. 20-00 sobre propiedad industrial (que prevé la concesión de la licencia como una consecuencia del sentido positivo de la inactividad administrativa) que es de 210 días (7 meses).

El uso óptimo del tiempo tiene que ver, por igual, con el uso adecuado de los recursos financieros que le son confiados a la Administración Pública. En ese sentido, López Olvera afirma que “Este principio dispone que las autoridades administrativas deben evitar costosos, lentos o complicados pasos administrativos que obstaculicen el desarrollo del trámite del expediente”.¹⁵²

Se busca con ello la simplificación de la burocracia administrativa, una simplificación que no se queda exclusivamente en el deseo de una sociedad, sino que se encuentra positivada en la Ley No. 107-13, en su

¹⁵¹ Agustín Gordillo. *Estabilidad e Impugnabilidad. Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 3. Capítulo VI, 8va edición (Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004) VI-2. En http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo6.pdf (acceso el 27/08/2017).

¹⁵² Miguel Alejandro López Olvera, “Los principios del procedimiento administrativo”, pág. 192. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf> (acceso el 7/10/2017).

artículo 56 relativo a la simplificación administrativa y descarga burocrática. El objetivo es el ahorro del tiempo que se invierte en la documentación que sustenta un procedimiento administrativo, donde se guarde una copia de todo documento presentado en dicho procedimiento a fin de evitar una repetición de la documentación y, por igual, reducir los costos. Eso sí, los documentos depositados no podrán variar en cuanto a su contenido a fin de que se pueda simplificar la burocracia, para cuyo efecto el administrado deberá firmar una declaración donde conste que no ha variado dicho contenido.

El principio de celeridad actúa más bien como un principio que, si se adopta rigurosamente, podría prevenir muchas situaciones ineficientes en términos de inactividad administrativa. Esto significa que la Administración Pública debe actuar siempre, primero dentro del marco de la ley, y segundo, teniendo en mente que con su seguimiento la Administración Pública podría ahorrarse tiempo y recursos que tanto necesita para la consecución de sus objetivos. Como consecuencia de la observancia de este principio, se desprende un mandato de la Administración Pública que se traduce en una garantía para los ciudadanos.¹⁵³ Ahora bien, el principio de celeridad y la inactividad administrativa son dos polos opuestos que nunca encontrarán un punto en común. Si se cumple con el principio de celeridad, no tiene por qué darse la inactividad administrativa; y viceversa, si tenemos inactividad administrativa es porque no se ha cumplido con este principio. En el caso del sentido positivo de la inactividad administrativa, se entiende que el

¹⁵³ Laura Cristina Quintero Chinchilla, “La aplicación de los principios de Celeridad y Debido Proceso en los Procesos de Cobro Coactivo en Colombia. Un análisis desde su naturaleza y la normatividad vigente. 2006-2015”, Tesis de Grado para Optar por el Título de Magister en Derecho Administrativo, Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario, (Bogotá, 2015), 19. En <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12512/TRABAJO%20DE%20GRADO%20UR%20-%20MAESTRIA%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO.pdf?sequence=1> (acceso el 7/10/2017).

principio de celeridad tiene aplicación cuando cumple con los plazos (5 días) para emitir la constancia necesaria que reconoce la petición. Esto significa que, incluso dentro la actuación ineficiente de la Administración traducida en inactividad, la observancia del principio de celeridad tiene aplicación y utilidad a pesar del incumplimiento de actuación de la Administración Pública.

Este principio, sin embargo, por sí solo no tiene la fuerza necesaria como para guiar a la Administración Pública a la consecución de sus objetivos. Necesariamente se necesita la conjunción de otros principios para que éste pueda apreciarse en toda su plenitud, como los principios de eficacia y buena administración (tratados anteriormente).

Por lo general, cuando se aplica el principio de celeridad (junto con el de economía procesal y el de efectividad), se le relaciona inmediatamente con el proceso judicial cuando, por ejemplo, el Tribunal Constitucional tiene que ponderar la importancia de la admisibilidad de un recurso, a la que obligatoriamente tiene que hacer referencia. En efecto, los artículos 7.2 y 7.4 de la Ley No. 137-11 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, contemplan como unos de los principios rectores el de celeridad y efectividad, respectivamente. Aunque esta ley lo circunscribe especialmente a la tutela efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos por parte de los tribunales de la República, este no es la única institución que tiene que velar por su cumplimiento. Su cumplimiento debe observarse, por igual, en sede administrativa.

Los principios del derecho, por sí solos, no resuelven una situación jurídica en específico, pero pueden servir de guía para su resolución. Cuando se conjugan más de un principio que podría contradecir una situación jurídica específica, le corresponde al juez hacer las ponderaciones de lugar que permitan armonizar los intereses generales con el de los particulares.

CONCLUSIONES

La inactividad administrativa no es nada nuevo ni novedoso en la Administración Pública. Desde el año 1947, con la Ley No. 1494 que crea la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya se preveía las consecuencias jurídicas de la inactividad administrativa en sentido negativo. Con el tiempo, el sentido positivo del silencio administrativo se fue reconociendo en leyes especiales, pero no fue sino hasta el año 2013, con la Ley No. 107-13, como ley marco, se reconoció “oficialmente” a la inactividad administrativa positiva. Pero sabiamente, el legislador introdujo una condición: ese reconocimiento debía venir por ley. Esto significa que la ley marco antes aludida no tiene un alcance general, y el sentido negativo del silencio administrativo sigue siendo la norma. Reconocer de golpe y porrazo las consecuencias jurídicas del sentido positivo del silencio administrativo como la regla general conlleva un peligro muy grande para una sociedad como la dominicana que tiene una Administración Pública todavía con una alta burocracia y una debilidad institucional muy fuerte. Hay actividades económicas reguladas que sencillamente no pueden validarse con el reconocimiento automático de sus actividades mediante el reconocimiento del silencio administrativo positivo. El Estado dominicano, como garante de los derechos fundamentales de las personas, debe regular concienzudamente y ponderar con cuidado y esmero las solicitudes que le presentan dentro del marco de un procedimiento administrativo adecuado y conforme a la ley.

La doctrina y jurisprudencia internacionales se han pronunciado con esplendidez acerca del fundamento jurídico de la inactividad administrativa positiva, haciendo uso de la figura de la ficción legal y del acto presunto para justificar, lo que de otra forma no tiene base en la realidad: ¿cómo equiparar una inactividad administrativa con un acto administrativo expreso? Tiene mucho más sentido tomar como criterio de

sustentación al hecho jurídico de la inactividad administrativa que a un acto presunto estimatorio (o desestimatorio). Las consecuencias de la inactividad administrativa en sentido positivo se desprenden, no de un acto presunto que en realidad no existe, sino del hecho jurídico que puede comprobarse empíricamente.

Con todo y todo, y gracias al fenómeno de la globalización y a la internalización del Derecho Administrativo, nuestro Derecho ha recibido influencias positivas de legislaciones que tienen mucho tiempo lidiando con la figura del silencio administrativo, tanto en sentido negativo como positivo. Sin embargo, son legislaciones que responden a circunstancias, sociedades y culturas diferentes a la nuestra, por lo que hoy más que antes se necesita de la sabiduría del legislador para poder diferenciar estas realidades y no copiar, simplemente, de otras legislaciones. Esa sabiduría se ha puesto de manifiesto al mantener al silencio administrativo positivo como excepción y no como regla. De la misma forma que un padre no puede otorgarle a su hijo todo lo que le pida, de esa misma forma la Administración no puede otorgar, al menos automáticamente, todo lo que se le solicite. Sin embargo, la Administración Pública tiene la obligación y el deber constitucional de velar por los intereses generales y el orden público y lo hace cumpliendo con sus obligaciones legales y constitucionales.

De esta forma consideramos que hemos cumplido con dos de nuestros objetivos propuestos en la introducción (comprobación e identificación de la inactividad administrativa en sentido general, y específicamente en su sentido positivo), porque el mero hecho de que se legisle a favor del administrado cuando se produce un silencio o una inactividad de parte de la Administración Pública es prueba suficiente de lo extendido que se encuentra este fenómeno.

No ha sido parte de esta investigación encontrar relaciones causales de causa-efecto, o incluso analizar correlaciones entre un punto y otro. Pero no se puede negar que se han encontrado puntos en común en lo que la ley ha reconocido como silencio administrativo positivo y la naturaleza de la función que ejerce la Administración Pública. La mayoría de las leyes adjetivas que contemplan el silencio administrativo positivo son leyes especiales que regulan sectores económicos específicos. Entre estos se pueden mencionar: el sector de telecomunicaciones, el sector eléctrico, el sector de la seguridad social, el sector que regula la competencia y que protege al consumidor. Si bien es cierto que, en principio, muchos de estos organismos reguladores ejercían sus funciones sin encontrarse adscritos a un ministerio que los tutelara, hoy en día sí se encuentran. Con esto se ha reducido su independencia, aunque sea teóricamente. La Administración Pública no es una Administración homogénea, por la cantidad de situaciones que debe regular, pero mantiene su coherencia gracias a la adscripción de los organismos reguladores a sus ministerios donde tienen una mayor afinidad.

Observamos que el sentido positivo de la inactividad administrativa en la Administración Pública dominicana se da, en su gran mayoría, en sectores específicos regulados por leyes especiales que tienen incidencia en la economía dominicana. Ahí donde confluyen y, por tanto, chocan el interés general con los intereses particulares prima el primero sobre el segundo. Se entiende, de esta forma, la razón por la que no vemos silencio administrativo positivo en los Ayuntamientos, como sería el caso del permiso de uso de suelo por parte del Departamento de Planeamiento Urbano, así como en muchos de los ministerios que conforman la Administración Pública Central.

Los efectos, en cuanto a las consecuencias derivadas del sentido positivo de la inactividad administrativa, son claros en el papel, pero no

así en la práctica. La investigación jurídica sobre la cual se basa esta tesis no pudo arrojar nada concreto acerca de los efectos derivados del sentido positivo de la inactividad porque, lamentablemente, no hay un ejemplo concreto en la realidad que así lo demuestre. Es cierto que la Ley 107-13, como ley marco, es de reciente promulgación. Pero antes ya existían leyes sectoriales que contemplaban la concesión de lo peticionado por parte del administrado cuando la Administración Pública no se pronunciaba sobre ello en el tiempo hábil establecido. Tampoco hemos encontrado jurisprudencia nacional en cuanto al silencio administrativo positivo, pero si hubiera una sentencia en ese sentido, solo evidenciaría el fracaso de la ley que busca subsanar la inactividad administrativa sin que intervenga una decisión judicial y evitarle al administrado una pérdida de tiempo y recursos financieros.

Los principios generales del Derecho son aplicables a la Administración Pública para que ésta pueda desenvolverse satisfactoriamente dentro de los parámetros legales preestablecidos. Su inobservancia, sin embargo, le acarrea consecuencias negativas que bien pueden tener implicaciones de tipo indemnizatorias. Pero estos mismos principios, que pueden funcionar a su favor si los observa, pueden por igual condenarla judicialmente si los incumple. No solo estos principios la obligan a realizar algún tipo de actuación dentro del procedimiento administrativo, sino que evitan que pueda rectificar administrativamente una vez que se conceda lo peticionado y se reconozca un derecho subjetivo como consecuencia de la inactividad administrativa en sentido positivo.

REFERENCIAS

Acosta, Pablo. “El interés general como principio inspirador de políticas públicas”. *Revista General de Derecho Administrativo*, No. 41 (Iustel 2016), 21 pp. En <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505813> (acceso el 13/10/2017).

Aguado I Cudola, Vicenç. “Silencio administrativo e inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de las actividades administrativas”. Tesis doctoral dirigida por Tomás Font i Llovet (dir. tes.). Universitat de Barcelona (1997). En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=50458> (acceso el 28/07/2017).

Aguado i Cudolá, Vicenç. “La evolución histórica del silencio administrativo: de los Estatutos de Calvo-Sotelo hasta la Ley 30/1992”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, N° 273, 1997, págs. 29-76. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=50458> (acceso el 1/08/2017).

Aguado I Cudola, Vicenç. “Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional”, *Revista de Administración Pública*. Núm. 145. (Enero-Abril, 1998), págs. 329-362. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17384> (acceso el 11/07/2017).

Arrau, Pedro Pierry. “El Control de la discrecionalidad administrativa”. *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 11, N° 2-3, 1984, págs. 479-491. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2649469> (acceso el 19/08/2017).

Balleteros Moffa, Luis Ángel. “La capitulación del acto consentido y firme ante el silencio administrativo negativo”, *Revista de Administración Pública*. Núm. 192, Madrid, septiembre-diciembre (2013), págs. 99-135. En <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/4534818.pdf> (acceso el 12/03/2017).

Bermúdez Soto, Jorge. “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria”. *Revista de Derecho* Vol. XVIII - N° 2 - Diciembre 2005, Páginas 83-105. En http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502005000200004 (acceso el 27/08/2017).

Blanch Nougues, José María. “Una visión histórica y jurídica sobre el ejército romano”. *Anuario jurídico y económico escurialense*, (2011), págs. 29-48. En https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=jose+mar%C3%ADa+blanch+nougu%C3%A9s (acceso el 26/07/2017).

Blanquer, David. *Hechos, ficciones, pruebas y presunciones en el Derecho Administrativo, Taking facts seriously*. Valencia: Editora Tirant Lo Blanch, 2006.

Bremer, Emily S. “The Unwritten Administrative Constitution”. *Florida Law Review*, Vol. 66, issue 6, 2015, 1215-1273. En <http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1198&context=flr> (acceso el 21/08/2017).

Campos Flores, Evelyn Patricia y SEPÚLVEDA Hales, Bárbara. “El realismo jurídico norteamericano: escuela de derecho”. Universidad de Chile. Tesis de Grado, Santiago de Chile (septiembre 2013), pp 107. En <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/115314> (acceso el 2/08/2017).

Castillo Blanco, Federico A. “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho”. *Documentación administrativa*, N° 263-264, 2003 (Ejemplar dedicado a: El Principio de seguridad jurídica y sus manifestaciones), págs. 21-72. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=16792> (acceso el 26/08/2017).

Dodds Berger, Daniel Alejandro. “Paradigmas del derecho, reflexión y derechos sociales”. *Derecho Y Humanidades*, N° 18, (2011), págs. 99-111. En <http://www.revistasaludpublica.uchile.cl/index.php/RDH/article/viewFile/19466/20626> (acceso el 2/08/2017).

Estrena Cuesta, Rafael. “El concepto de Administración Pública en la doctrina y el derecho positivo español”. *Revista de Administración Pública*, N° 32, 1960, págs. 55-74. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112459> (acceso el 12/08/2017).

Freund Mena, Sigmund. *Ley No. 107-13 (Comentada y anotada) Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo*. Primera edición, Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional (2016).

Gallego Anabitarte, Alfredo. “La Influencia del extranjero en el derecho administrativo español desde 1950 a hoy”. *Revista de Administración Pública*, Núm. 150 (septiembre-diciembre 1999) págs. 75-114. En <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/17469.pdf> (acceso el 13/07/2017).

García De Enterría, Eduardo. “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”. *Revista de Administración Pública*, N° 38, 1962, págs. 159-208. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112627> (acceso el 19/08/2017).

García De Enterría, Eduardo. “Sobre el silencio administrativo y recurso contencioso”. *Revista de Administración Pública*, N° 47, (1965), págs. 207-227. En <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2115709.pdf> (acceso el 25/03/2017).

García Garrido, Manuel. “Sobre los verdaderos límites de la ficción en el Derecho Romano”. *Anuario de historia del derecho español* (1957-1958), págs. 305-342. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2051578> (acceso el 26/07/2017).

García Pérez, Marta. “El silencio administrativo en España”. *MISIÓN JURÍDICA Revista de Derecho y Ciencias Sociales Bogotá, D.C.* (Colombia)

Colaboradores Externos Internacionales, Núm. 6, (enero-diciembre 2013), págs. 57-83, En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=188409> (acceso el 12/03/2017).

García-Trevijano Garnica, Ernesto. “¿Existe plazos para recurrir contra las desestimaciones por silencio administrativo negativo?” (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 188/2003, de 27 de octubre, dictada en el recurso de amparo 1497/2000). Comentarios monográficos. *Revista de Administración Pública*, Núm. 163. (Enero-Abril 2004), En <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/904627.pdf> (acceso el 25/03/2017).

Garrido Falla, Fernando. “La llamada doctrina del silencio administrativo”. *Revista de Administración Pública*, N° 16, (1955), págs. 85-116. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=16712> (acceso el 1/08/2017).

Garrido Falla, Fernando. “El procedimiento administrativo de 1950 a hoy”. *Revista de Administración Pública*, Núm. 150, septiembre-diciembre, 1999, págs. 115-157. En <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/viewFile/46208/27703> (acceso el 29/07/2017).

González Navarro, Francisco. “El silencio administrativo: ficción, trampa y caos”. El procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración Pública: VI Jornadas Hispano-Argentinas de Derecho Administrativo en homenaje al profesor Laureano López Rodó (2001). En https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=el+silencio+administrativo%3A+ficci%C3%B3n%2C+trampa+y+caos (acceso el 25/03/2017).

González Pérez, Jesús. “El silencio administrativo y los interesados que no incoaron el procedimiento administrativo”. *Revista de Administración Pública*, N° 68 (1972), págs. 235-246. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2111668.pdf> (acceso el 12/03/2017).

González Pérez, Jesús. “El principio general de la buena fe en el derecho administrativo”. Discurso leído el día 18 de enero de 1983, en el acto de

su recepción como Académico de número, *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, (Madrid, 1983), 143 pp. En www.racmyp.es/R/racmyp/docs/discursos/D32.pdf (acceso el 27/08/2017).

Gordillo, Agustín. *Estabilidad e Impugnabilidad. Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 3. Capítulo VI, 8va edición (Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004) pág. VI-2. En http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo6.pdf (acceso el 27/08/2017)

Gordillo, Agustín. *El tiempo en el procedimiento. El procedimiento administrativo*. Capítulo VIII, Tomo 4. Primera edición, (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2016). En http://gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo8.pdf (acceso el 17/08/2017).

Harmon, Louise. "Falling off the vine: legal fictions and the doctrine of substituted judgment". *The Yale Law Journal*. Vol. 100 (1990), págs. 72. En <http://digitalcommons.tourolaw.edu/scholarlyworks> (acceso el 29/07/2017).

Hernández-Tejero, Manuel. "Aproximación histórica al origen del *ius postliminii*". *Gerión*, No. 7. (Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1989), págs. 53/63. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=101108> (acceso el 26/07/2017).

Immordino, María y Modica, Carlo. "El principio de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico italiano". *Revista De Documentación Administrativa* (2002). Números 263-264, págs. 281-327. En <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5585> (acceso el 25/08/2017).

Jinesta Lobo, Ernesto. "Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas en la Administración Pública". *Constitución y Justicia Constitucional*. En http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS

[%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF](#) (acceso el 16/08/2017).

Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Volumen II, segunda edición, Santo Domingo: Impresión Amigo del Hogar, (2012).

Jorge Prats, Eduardo. “El derecho fundamental a la buena administración”. Artículo del Periódico Hoy de fecha 27 de febrero del año 2015. En <http://hoy.com.do/el-derecho-fundamental-a-la-buena-administracion/> (acceso el 22/08/2017).

López Olvera, Miguel Alejandro. “Los principios del procedimiento administrativo”. págs. 173-192. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf> (acceso el 7/10/2017).

Kuhn, Thomas. *La estructura de las revoluciones científicas*. University of Chicago Press. Traducción de Agustín Contin. Primera edición en inglés, 1962. Octava reimpresión, Argentina: FCE, (2004).

Laborde Goñi, Marcelo. “El principio de la buena fe como rector del ejercicio de la función pública”. *Revista De Derecho Público*, Año 25, Número 50, diciembre 2016, pp. 35-71. En www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/50/archivos/Laborde50.pdf (acceso el 27/08/2017).

Leguina Villa, Jesús. “Principios generales del derecho y constitución”. *Revista de Administración Pública*. Núm. 114, (septiembre-diciembre 1987), 37 pp. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=188857> (acceso el 24/08/2017).

Malagón Pinzón, Miguel. “La Revolución Francesa y el Derecho Administrativo francés. La invención de la teoría del acto político o de gobierno y su ausencia del control judicial”. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, N°. 23, 2005, págs. 167-190, En https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=la+revoluci%C3%B3n+francesa+y+el+derecho+administrativo+franc%C3%A9s (acceso el 11/07/2017).

Martín Mateo, Ramón. “Silencio positivo y actividad autorizante”. *Revista de Administración Pública*, núm. 48, (septiembre-diciembre 1965), págs. 205-239. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2115778.pdf> (acceso el 4/03/2017).

Meilán Gil, José Luis. “Revisión del carácter instrumental del acto administrativo”. Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Santo Domingo, República Dominicana (2012), págs. 403-427.

Moreno Molina, Ángel Manuel. “El régimen del silencio de la Administración en Francia” (coordinado por Luciano Parejo Alfonso, “El silencio en la actividad de la Administración Pública”), Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, (2011).

Muratorio, Jorge I. “¿Actos administrativos tácitos?”. Acto y reglamento administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 30, 31 de mayo y 1º de junio de 2001, RAP, Buenos Aires, 2002. En <https://es.scribd.com/doc/244623464/ACTOS-ADMINISTRATIVOS-TACITOS-MURATORIO-pdf> (acceso el 29/07/2017).

Nieto, Alejandro. “La Inactividad de la Administración y el recurso contencioso administrativo”. *Documentación administrativa*, N° 208, 1986, págs. 229-262. En <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=4921&path%5B%5D=4975> (acceso el 4/03/2017).

Quintero Chinchilla, Laura Cristina. “La aplicación de los principios de Celeridad y Debido Proceso en los Procesos de Cobro Coactivo en Colombia. Un análisis desde su naturaleza y la normatividad vigente. 2006-2015”. Tesis de Grado para Optar por el Título de Magister en Derecho Administrativo, Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario, (Bogotá, 2015), 295 pp. En <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12512/TRAJAJO%20DE%20GRADO%20UR%20-%20MAESTRIA%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO.pdf?sequence=1> (acceso el 7/10/2017).

Pastor, Jean Marc. “Le silence vaut accord : une révolution administrative à la peine”. *Dalloz actualité*, (octubre, 2016). En <http://www.dalloz-actualite-fr> (acceso el 13/07/2017).

Perdomo Cordenó, Nassef. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano 2015*. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano 2015, Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional (2017).

Pérez Luño, Antonio Enrique. “Los principios generales del derecho: ¿un mito jurídico?”. *Revista de estudios políticos*, N° 98, 1997, págs. 9-24. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=192503> (acceso el 26/08/2017).

Pérez Luño, Antonio Enrique. “La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia”. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, N° 15, 2000, págs. 25-38. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=192503> (acceso el 26/08/2017).

Ponce Solé, Juli. “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, no 11, enero-junio 2014, pp. 20. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=77645> (acceso el 22/08/2017).

Rivero Ortega, Ricardo y ORTEGA Polanco, Francisco. *Procedimiento administrativo comentado [Comentario a la Ley 107, del 6 de agosto 2013, sobre los derechos de las personas frente a la Administración]*. Primer edición, Santo Domingo: Editora Corripio (2016).

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “Las reformas administrativas en los últimos 20 años”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N° 10, 2006, págs. 963-992. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2238688> (acceso el 8/08/2017).

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “Principios generales de la Ley 4/1999, de 13 de Enero, de modificación de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”. *Revista de Estudios Politécnicos*, 2007, Vol V, n° 8, 097-111 En <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n8/v5n8a05.pdf> (acceso el 14/07/2017).

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “El derecho a la buena administración”. Globalización, Equidad, Inclusión Social, Medio Ambiente Y Derecho Administrativo Trabajos II Congreso Redoeda, Santa Fe, Argentina, 2012, págs. 22-39. En <http://www.fcjs.unl.edu.ar/redoeda/wp-content/uploads/2013/04/conferencia-de-apertura.pdf> (acceso el 22/08/2017).

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”. *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, Vol. 6, 2013, págs. 23-56. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=108663> (acceso el 8/08/2017).

Rodríguez-Arana, Jaime. “El principio general de la confianza legítima”. *Ciencia Jurídica Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho*, Año 1, núm. 4, 2013, pp 59-70. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=108663> (acceso el 27/08/2017).

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”. *Misión Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, Bogotá, D.C. (Colombia), Núm. 6, Año 2013 enero-diciembre, pp. 23-56. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=108663> (acceso el 22/08/2017).

Rodríguez-Arana, Jaime. “El interés general en el Derecho Administrativo: notas introductorias”. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Asociación de Derecho Administrativo, 2012, págs. 69-96. En <https://revistas->

colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-primaderecho-admin/article/view/1485/1385 (acceso el 13/10/2017)

Rojas Franco, Enrique. "El debido procedimiento administrativo". Derecho PUCP. *Revista de la Facultad de Derecho*. No. 67, (2011), págs. 177-188. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5085082> (acceso el 28/07/2017).

Santiago Nino, Carlos. Introducción al análisis del Derecho, 6ta. Ed. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. S, (1995).

Sanz Rubiales, Ínigo. "Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico". *Revista de Administración Pública*, núm.171, Madrid, septiembre-diciembre (2006), págs. 181-214. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2202526.pdf> (acceso el 13/08/2017).

Schwartz, Bernard. "Administrative Law". Third edition, Cánada: Little, Brown and Company, (1991).

Tenreyro, María Pamela. "Técnicas de tutela frente a la inactividad administrativa". Tesis doctoral. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, (Córdoba 2012). En www.acaderc.org.ar/.../tecnicas-de-tutela-frente-a-la-inactividad-administrativa/at.../fil... (acceso el 31/08/2017).

Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio. "El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho Constitucional español y en el Derecho Comunitario europeo: un estudio comparado". *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28 (mayo-agosto 2006), págs. 17-54 En <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=783> (acceso el 24/08/2017).

Velasco Caballero, Francisco y RODRÍGUEZ De Santiago, José María. "La inactividad de la administración en las reformas de la legislación administrativa de 1998 y 1999. Especial referencia al silencio

administrativo”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Núm. 2 (2000), págs. 337-370. En <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/viewFile/6290/6762> (acceso el 31/07/2017).

Waline, Jean. *Précis de Droit Administratif*. 24e édition, Paris, Edition Dalloz, (2012).