



— MANUAL DE —
DERECHO
ADMINISTRATIVO
DOMINICANO

TOMO II

Coordinadoras:

Aracelis A. Fernández Estrella
Zulima Sánchez Sánchez

Revisora general:

Julia Ortega Bernardo



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA

CIJA UAM
Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

UNPHU
Universidad Nacional
Pedro Henríquez Ureña



— MANUAL DE —
DERECHO
ADMINISTRATIVO
DOMINICANO

TOMO II

Coordinadoras:

Aracelis A. Fernández Estrella
Zulima Sánchez Sánchez

Revisora general:

Julia Ortega Bernardo



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

CIJA UAM
Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

UNPHU
Universidad Nacional
Pedro Henríquez Ureña

342.067293

M294

Cdd 22

Manual de derecho administrativo dominicano / Coordinadoras, Aracelis A. Fernández Estrella, Zulima Sánchez Sánchez ; prólogo de Lino Vásquez Samuel ; revisión general, Julia Ortega Bernardo ; edición, Katherine Estévez. -- Primera edición.-- Santo Domingo : Tribunal Constitucional de la República Dominicana : Universidad de Salamanca : Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid : Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, 2024.— 3 volúmenes ; 23 cm. -- .

ISBN: 978-9945-651-49-2 (tomo I)

ISBN: 978-9945-651-50-8 (tomo II)

ISBN: 978-9945-651-51-5 (tomo III)

Incluye notas al pie de página.

1. Derecho administrativo – República Dominicana 2. Derecho constitucional -- República Dominicana

I. Título

RDA/ArmarC

Manual de Derecho Administrativo Dominicano - Tomo II

Primera edición: Noviembre, 2024

Esta es una publicación de:



Tribunal Constitucional de la República Dominicana

Centro de Estudios Constitucionales

Edificio Juan Pablo Duarte

Avenida 27 de Febrero esquina avenida Gregorio Luperón,

Plaza de la Bandera y del Soldado Desconocido,

Santo Domingo Oeste, República Dominicana,

Teléfonos 809-274-4445 y 809-274-4446

www.tc.gob.do

Coordinadoras: Aracelis A. Fernández Estrella / Zulima Sánchez Sánchez

Revisora general: Julia Ortega Bernardo

Colaboradores: Universidad de Salamanca / Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid / Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña

Cuidado de la edición: Katherine Estévez

Diagramación: Yissel Casado

Diseño de portada: Rafael Cornelio

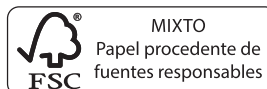
Impresión: Editora Búho, SRL

ISBN: 978-9945-651-50-8

ISBN: 978-9945-651-53-9 (digital)

Impreso en República Dominicana

Todos los derechos reservados



Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no representan necesariamente las del Tribunal Constitucional y sus magistrados.

| CONTENIDO

Abreviaturas	21
Leyes	23

CAPÍTULO IX - LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....29

Aracelis A. Fernández Estrella

I. INTRODUCCIÓN	29
II. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO	31
A. BREVE RESEÑA HISTÓRICA	31
B. EL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA	33
C. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE ACUERDO CON SU DEFINICIÓN LEGAL	39
III. FUNCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	44
IV. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	45
A. POR SU INCIDENCIA EN EL DESTINATARIO: ACTO FAVORABLE Y ACTO DESFAVORABLE	46
B. POR SU CONTENIDO: ACTO CONFIGURADOR Y ACTO DECLARATIVO.....	46
C. ACTO ADMINISTRATIVO NECESITADO DE COLABORACIÓN	47
D. DESDE UN PUNTO DE VISTA PROCESAL: DEFINITIVO O DE TRÁMITE	48
E. POR SU VINCULACIÓN CON LA NORMA: ACTO REGLADO Y ACTO DISCRECIONAL	49
V. LA VALIDEZ E INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO	51
A. REQUISITOS DE VALIDEZ	51
1. Requisitos de producción: competencia y procedimiento	51

2. Requisitos de contenido (requisitos materiales).....	52
3. La forma de los actos administrativos.....	53
4. La motivación	53
B. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO	56
1. Nulidad de pleno Derecho	57
2. Anulabilidad	57
3. Irregularidades no invalidantes	58
VI. LA REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	58
VII. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	60
VIII. LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	62
IX. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	63
X. PROSPECTIVA DE FUTURO.....	66
XI. BIBLIOGRAFÍA	68

CAPÍTULO X – EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO69

Franklin E. Concepción Acosta

I. INTRODUCCIÓN	69
II. ORIGEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	70
III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA. CONCEPTO	73
IV. LA REGULACIÓN Y EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	75
V. GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	76
VI. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	77
VII. LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	82
VIII. LA ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	85
A. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	85
B. LA FORMA DE LA SOLICITUD DE INICIO DE PROCEDIMIENTO.....	87
C. TRAMITACIÓN E INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	92
D. LA PRUEBA EN LA ETAPA DE INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	94

E. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	96
F. MODOS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	97
IX. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	103
A. ORIGEN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	103
B. CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN. SIGNIFICADO REAL DE LA VÍA ADMINISTRATIVA	104
X. PROSPECTIVA DE FUTURO.....	106
XI. BIBLIOGRAFÍA	107

CAPÍTULO XI – LA COACCIÓN ADMINISTRATIVA 111

Yasmín Cerón Castro

I. INTRODUCCIÓN	111
II. LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA	113
A. CONCEPTO	115
B. FUNDAMENTOS DE LA AUTOTUTELA.....	117
1. Fundamento jurídico	118
2. Fundamento político de la consecución del interés general	120
3. Precisiones del fundamento de la autotutela en el régimen dominicano	122
C. TIPOS DE AUTOTUTELA	124
1. Autotutela declarativa.....	125
2. Autotutela ejecutiva.....	126
III. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	129
A. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN	133
B. LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD COMO REGULADORES DE LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA.....	139
C. LA EJECUCIÓN FORZOSA: DEBER O FACULTAD	142
D. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA	145
1. Requisitos para la ejecución forzosa	145
1.1 El respeto al principio de proporcionalidad	146
1.2 El acto administrativo como título ejecutivo de una obligación de dar, hacer, no hacer o soportar.....	146
1.3 La advertencia o apercibimiento de cumplimiento	147
2. Embargo y apremio sobre el patrimonio.....	149

3. Ejecución subsidiaria.....	155
4. Multa coercitiva	159
5. Compulsión sobre las personas.....	163
IV. LA COACCIÓN DIRECTA O INMEDIATA	167
A. PARTICULARIDADES DE LA COACCIÓN DIRECTA O INMEDIATA.....	169
V. LA COACCIÓN ILEGÍTIMA O VÍA DE HECHO	172
VI. CONCLUSIÓN Y PROSPECTIVA DE FUTURO.....	174
VII. BIBLIOGRAFÍA	176

CAPÍTULO XII – EL CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS 181

Yudelka Polanco Santos / Génesis María Bello Taveras

I. INTRODUCCIÓN	181
II. MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA.....	184
III. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.....	186
A. GENERALIDADES	186
B. DISEÑO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.....	191
C. SEPARACIÓN DE PODERES, FRENOS Y CONTRAPESOS EN LA FASE DE FORMULACIÓN Y DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO	197
IV. CONTROL DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN REPÚBLICA DOMINICANA.....	202
A. CONTROL INTERNO. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	204
B. CONTROL EXTERNO. CÁMARA DE CUENTAS.....	209
1. Fisonomía del órgano	211
2. Evolución del órgano	213
3. Autonomía reforzada del órgano de control externo. Anclaje en el principio de separación de poderes.....	214
4. Atribuciones y esfera competencial	224
4.1. Función de control y rectoría	226
4.2. Función fiscalizadora	227
4.3. Determinación de responsabilidades	233
4.4. Función en tanto órgano de apoyo	241
C. CONTROL POLÍTICO.....	242

D. CONTROL SOCIAL.....	243
V. RETOS EN MATERIA DE CONTROL. PROSPECTIVA DE FUTURO	244
VI. BIBLIOGRAFÍA	246

CAPÍTULO XIII – LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y, EN ESPECIAL, LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS251

Fernando Paíno Henríquez Dájer

PARTE I: TEORÍA DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	251
I. INTRODUCCIÓN	252
II. LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	254
III. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL Y MODALIDADES DE CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	255
IV. MARCO NORMATIVO	262
A. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA	262
B. CONVENCIONES INTERNACIONALES	264
C. LEY NÚM. 1494 DE 1947 QUE INSTITUYE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA	264
D. LEY NÚM. 247-12, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	265
E. LEY NÚM. 1486 DE 1938, SOBRE LA REPRESENTACIÓN DEL ESTADO EN LOS ACTOS JURÍDICOS.....	267
F. LEY NÚM. 1832 DE 1948, DE BIENES NACIONALES	268
G. LEY NÚM. 176-07 DEL DISTRITO NACIONAL Y LOS MUNICIPIOS	269
H. LEY NÚM. 41-08 DE FUNCIÓN PÚBLICA	269
I. LEY NÚM. 10-07 DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	270
J. LEY NÚM. 340-06 DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS.....	271
K. LEY NÚM. 47-20 DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS	272
L. LEYES SECTORIALES SOBRE CONCESIONES PÚBLICAS	273
M. LEY NÚM. 1-12 DE ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO 2030.....	277
V. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	278
A. DIFERENCIAS CON EL ACTO ADMINISTRATIVO	278

B. CRITERIOS GENERALES DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO	284
1. El elemento subjetivo: Participación de una persona pública	284
2. El elemento objetivo: servicio público como objeto de la contratación	287
3. El aspecto jurisdiccional	290
4. Las cláusulas exorbitantes	294
5. Definición legal.....	301
C. CONDICIONES DE VALIDEZ DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	304
1. El Consentimiento	305
2. La capacidad y la competencia	309
3. El objeto	313
4. La causa.....	314
PARTE II: EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	317
I. CUESTIONES BÁSICAS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	317
II. EL REGISTRO DE PROVEEDORES DEL ESTADO (RPE)	325
III. ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS	326
A. ALCANCE SUBJETIVO	326
B. ALCANCE OBJETIVO: CONTRATOS EXCLUIDOS Y CONTRATOS PARCIALMENTE EXCEPCIONADOS	327
C. PROHIBICIONES E IMPEDIMENTOS APLICABLES A LOS CONTRATISTAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	331
IV. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	334
A. PRINCIPIO DE EFICIENCIA	335
B. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y LIBRE COMPETENCIA	335
C. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD	336
D. PRINCIPIO DE ECONOMÍA Y FLEXIBILIDAD	337
E. PRINCIPIO DE EQUIDAD	337
F. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD, MORALIDAD Y BUENA FE	337
G. PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD	337
H. PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN	338
I. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.....	338
J. PRINCIPIO DE CONTINUIDAD-ESTABILIDAD	339
K. PRINCIPIO DE REGULARIDAD	339

L. PRINCIPIO DE GENERALIDAD	339
M. PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS	339
N. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.....	339
O. PRINCIPIO DE RENDICIÓN DE CUENTAS	340
P. PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO.....	340
Q. PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD SOCIO-MEDIOAMBIENTAL	340
V. MÉTODOS DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA	341
A. LICITACIÓN PÚBLICA	342
1. La planificación y apropiación presupuestaria	345
2. La elaboración y aprobación del pliego de condiciones	345
3. La convocatoria de la licitación pública	346
4. Aclaraciones sobre el Pliego de Condiciones	348
5. Recepción y evaluación de ofertas	348
6. Adjudicación y notificación	350
7. Presentación de garantías y suscripción de contrato.....	352
B. LICITACIÓN RESTRINGIDA.....	354
C. SORTEO DE OBRAS	355
D. COMPARACIÓN DE PRECIOS.....	356
E. COMPRAS MENORES	357
F. SUBASTA INVERSA	358
VI. MÉTODO DE SELECCIÓN EN LA LEY DE ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	360
A. LAS INICIATIVAS	361
B. PROCESO COMPETITIVO DE SELECCIÓN DE ADJUDICATARIO.....	364
C. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE ALIANZA PÚBLICO-PRIVADA	366
PARTE III: PRINCIPALES CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	369
I. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS.....	369
A. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS / CONTRATO DE CONCESIONES	371
B. CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS.....	377
C. CONTRATO DE SUMINISTRO DE BIENES Y PRESTACIÓN SERVICIOS	379
D. CONTRATOS DE CONSULTORÍA.....	383

II. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: ATÍPICOS O ESPECIALES.....	384
A. PACTOS NACIONALES.....	385
B. OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO.....	386
C. CONTRATOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.....	388
D. CONTRATO INTERADMINISTRATIVO/INTERORGÁNICO	390
E. CONVENIOS FISCALES: ACUERDOS DE PRECIOS ANTICIPADOS (APA).....	391

PARTE IV: CONTENIDO Y EFECTOS DE LOS CONTRATOS

ADMINISTRATIVOS.....	395
I. CLÁUSULAS ESENCIALES.....	395
A. CLÁUSULAS ESENCIALES REQUERIDAS POR LA CONSTITUCIÓN	396
B. CLÁUSULAS ESENCIALES POR MANDATO LEGAL	400
II. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES.....	405
III. EFECTOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	410
A. EFECTOS FRENTE A TERCEROS.....	410
B. EFECTOS ENTRE LAS PARTES	411
IV. LA PREVALENCIA DEL FIN SOBRE EL OBJETO: EL <i>IUS VARIANDI</i>	412
V. RIESGO Y VENTURA EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	416
VI. EL EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO	422
VII. INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	427
VIII. LA CESIÓN Y SUBCONTRATACIÓN EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	430
IX. LA EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	433
A. RESCISIÓN UNILATERAL - CADUCIDAD	435
B. LA NULIDAD DEL CONTRATO	438
X. CONCLUSIÓN Y PROSPECTIVA DE FUTURO.....	438
XI. BIBLIOGRAFÍA	442

CAPÍTULO XIV – EL CIUDADANO Y SU SITUACIÓN JURÍDICA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

Rosalía Sosa Pérez

I. INTRODUCCIÓN	449
-----------------------	-----

II. EL CIUDADANO Y SU SITUACIÓN JURÍDICA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN.....	450
A. ¿QUÉ ES UN CIUDADANO?	452
1. Ciudadano, sujeto de derechos.....	454
2. Derechos subjetivos del ciudadano	454
3. Prerrogativas y libertades públicas.....	455
III. DEBERES FUNDAMENTALES	456
IV. SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	458
V. TEORÍA DEL ESTADO, PODER Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	459
VI. DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN O A SER BIEN GOBERNADOS	460
VII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	463
A. MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	464
B. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	465
VIII. CONTROL CIUDADANO COMO MECANISMO DE MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	466
A. DECLARACIÓN JURADA DE PATRIMONIO, COMO MECANISMO DE CONTROL SOCIAL.....	467
B. CONTROL CIUDADANO Y CORRUPCIÓN	468
C. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y COMO MECANISMO DE CONTROL CIUDADANO ..	470
1. El derecho de acceso a la información como derecho fundamental	471
2. El derecho de acceso a la información como mecanismo de control ciudadano a las políticas públicas.	473
D. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y OBLIGACIÓN DE LA TRANSPARENCIA	474
IX. PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	475
X. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	476
XI. RETOS Y DESAFÍOS DEL CIUDADANO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN	478
XII. PROSPECTIVA DE FUTURO.....	479
XIII. BIBLIOGRAFÍA	479

CAPÍTULO XV – LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....483
Zulima Sánchez Sánchez

I.	LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	483
A.	CONCEPTO Y OBJETO.....	486
B.	ATRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA	488
II.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	492
A.	EVOLUCIÓN DEL DERECHO SANCIONADOR	492
B.	PRINCIPIOS	497
1.	Principio de legalidad	499
2.	Principio de tipicidad.....	503
3.	Principios de irretroactividad, responsabilidad y proporcionalidad	505
III.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	508
A.	TENDENCIAS DE FUTURO.....	508
1.	Procedimiento administrativo sancionador	508
1.1.	Impacto del derecho al debido proceso en la justicia constitucional dominicana	509
1.2	Peculiaridades y especiales derechos y principios reconocidos en la Ley de Procedimiento para el ámbito sancionador.....	516
B.	MOTIVACIÓN Y OTROS DERECHOS ESENCIALES	520
IV.	CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA DE FUTURO	523
VI.	BIBLIOGRAFÍA	524

CAPÍTULO XVI – LA EXPROPIACIÓN527
Jorge A. Herasme Rivas / Aracelis A. Fernández Estrella

I.	INTRODUCCIÓN	528
II.	SIGNIFICADO Y ALCANCE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD	529
III.	REGULACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN	532
IV.	EL OBJETO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA	536
V.	LA CAUSA <i>EXPROPIANDI</i>	536
A.	CONCEPTO DE CAUSA <i>EXPROPIANDI</i>	536
B.	EL DERECHO DE REVERSIÓN (DE REGRESIÓN).....	540

VI. EL CONTENIDO DE LA EXPROPIACIÓN	544
A. LA EXPROPIACIÓN VERSUS OTRAS FORMAS DE EXTINCIÓN O LIMITACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD	546
1. Otras formas de extinción del derecho de propiedad	546
2. Formas de limitación del derecho de propiedad distintas a la expropiación	547
VII. LOS SUJETOS DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA	554
A. EL EXPROPIANTE	554
B. EL BENEFICIARIO	555
C. EL EXPROPIADO	555
VIII. EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN	556
A. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	557
B. PROCEDIMIENTO JUDICIAL	558
1. Tribunal competente	559
IX. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN A TRAVÉS DEL AMPARO	565
X. INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA O JUSTO VALOR	569
A. EL JUSTO PRECIO COMO GARANTÍA	569
1. Métodos de determinación del justiprecio	571
B. EL PRINCIPIO DEL PREVIO PAGO	579
XI. LA VÍA DE HECHO	582
XII. PROSPECTIVA DEL FUTURO DE LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA	585
XIII. BIBLIOGRAFÍA	588

CAPÍTULO XVII – LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Aracelis A. Fernández Estrella

I. INTRODUCCIÓN	592
II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	593
III. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	597

IV. REQUISITOS MATERIALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	605
A. EL CONCEPTO DE LESIÓN INDEMNIZABLE.....	605
B. LA IMPUTACIÓN DEL DAÑO.....	612
C. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD.....	614
D. AUSENCIA DE CAUSAS DE EXONERACIÓN.....	616
E. CONTENIDO DEL DEBER INDEMNIZATORIO.....	617
V. LA RECLAMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	620
A. JURISDICCIÓN COMPETENTE.....	620
B. LEGITIMACIÓN.....	624
C. PLAZO PARA RECLAMAR.....	625
D. PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN.....	628
VI. ALGUNOS CASOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DOMINICANO POR INCUMPLIMIENTO DE NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.....	632
VII. PROSPECTIVA DE FUTURO.....	638
VIII. CONCLUSIONES.....	641
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	643

CAPÍTULO XVIII – LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA 645

Rafael Vásquez Goico

I. INTRODUCCIÓN.....	645
II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.....	647
III. INTEGRACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.....	652
A. LOS ÓRGANOS JUDICIALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	652
B. EL PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO.....	655
IV. COMPETENCIA Y OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	657
A. TIPOS DE PRETENSIONES QUE PUEDEN SER SOMETIDAS A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	658

1. Los intereses legítimos y su relación con la ampliación de los tipos de pretensiones que pueden someterse a la jurisdicción administrativa.....	660
2. ¿Es la acción contencioso-administrativa una acción popular?.....	661
V. EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	662
A. ASPECTOS NORMATIVOS	662
B. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	662
1. Requisitos para la interposición del recurso contencioso-administrativo	663
2. Plazo para recurrir	664
2.1. Modo de computar el plazo	665
2.2. Sanción al incumplimiento del plazo.....	666
3. Comunicación de instancia de apoderamiento.....	666
4. Posibilidad de que el demandado solicite una prórroga.....	667
5. Estado de fallo del expediente.....	668
6. Notificaciones	669
6.1. Notificación de la sentencia	670
6.2. Ejecución de la sentencia.....	670
7. Medidas cautelares.....	674
VI. PROSPECTIVA DE FUTURO.....	678
VII. BIBLIOGRAFÍA	680

CAPÍTULO XIX – EL AMPARO 681

Sugey Araujo Brito

I. INTRODUCCIÓN	681
II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL AMPARO EN REPÚBLICA DOMINICANA	686
III. NATURALEZA JURÍDICA DEL AMPARO	689
A. CUALIDAD PREFERENTE Y SUMARIA.....	690
B. CARÁCTER ORAL Y PÚBLICO	694
C. GRATUIDAD E INFORMALIDAD DE LA ACCIÓN	695
IV. OBJETO DEL AMPARO.....	697
V. RÉGIMEN PROCESAL DEL AMPARO.....	702
A. AMPARO ORDINARIO.....	703

1. Jurisdicción competente	703
2. Calidad para acciona	706
3. Causas de inadmisibilidad	707
3.1 Existencia de otra vía	708
3.2 El plazo como causa de inadmisibilidad	710
3.3 Notoria improcedencia	712
B. AMPARO DE CUMPLIMIENTO	715
1. Legitimación activa y pasiva	715
2. Reclamación previa y plazo de ejercicio	716
3. Causas de improcedencia	717
VI. PROCEDIMIENTO DE AMPARO	719
A. INICIO DEL PROCEDIMIENTO	719
B. DESIGNACIÓN DEL TRIBUNAL Y PLAZO PARA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIA	720
C. EXAMEN DE LA COMPETENCIA	720
D. MEDIDAS PRECAUTORIAS Y DE INSTRUCCIÓN	722
E. AUDIENCIA Y FALLO	723
VII. RECURSO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL	724
VIII. EL AMPARO COMO MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DEL CIUDADANO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN	727
IX. LA JURISPRUDENCIA DEL TC Y SU EFECTIVIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	729
X. PROSPECTIVA DE FUTURO	733
XI. CONCLUSIONES	735
XII. BIBLIOGRAFÍA	736

| ABREVIATURAS

APA	Acuerdos de Precios Anticipados
Art.	Artículo
APPRIS	Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CT	Código Tributario. Ley 11-92
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centro américa-Estados Unidos
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
INCOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Supe- riores
INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
IPC	Índice de precio al consumidor
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MISPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OEA	Organización de los Estados Americanos
SARS-COV-2	Síndrome Respiratorio Agudo Severo
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SIGEF	Sistema de Información de la Gestión Financiera
PACC	Plan anual de compras y contrataciones
RPE	Registro de proveedores del Estado
TCRD	Tribunal Constitucional de la República Dominicana

| LEYES

CRD	Constitución Política de la República Dominicana de 13 de junio de 2015 (G.O. 10805 de 10 de julio de 2015).
Ley núm. 28-23	Ley núm. 28-23 de 15 de marzo, sobre Fideicomiso Público (G.O. 11103 de 17 de marzo de 2023).
Ley núm. 368-22	Ley núm. 368-22 de 20 de diciembre, sobre Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos. Crea el Sistema Nacional de Información Territorial (G.O. 11092 de 22 de diciembre de 2022).
Ley núm. 345-21	Ley núm. 345-21 de 10 de diciembre, sobre Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Presupuestario del año 2022 (G.O. 11047 de 14 de diciembre de 2021).
Ley núm. 168-21	Ley núm. 168-21 de 09 de agosto, sobre Aduanas (G.O. 11030 de 14 de agosto de 2021).
Ley núm. 47-20	Ley núm. 47-20 de 07 de febrero, sobre Alianzas Público-Privadas (G.O. 10972 de 20 de febrero de 2020).
Ley núm. 63-17	Ley núm. 63-17 de 21 de febrero, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (G.O. 10875 de 24 de febrero 2017).
Ley núm. 590-16	Ley núm. 590-16 de 29 de junio, Ley Orgánica de la Policía Nacional (G.O. 10850 de 15 de julio 2016).
Ley núm. 141-15	Ley núm. 141-15 de 07 de agosto, sobre Reestructuración y Liquidación de Empresas y Personas Físicas Comerciantes (G.O. 10809 del 12 de agosto de 2015).

Ley núm. 311-14	Ley núm. 311-14 de 08 de agosto, que instituye el Sistema Nacional Autorizado y Uniforme de Declaraciones Juradas de Patrimonio de los funcionarios y Servidores Públicos (G.O. 10768 de 11 de agosto de 2014).
Ley núm. 150-14	Ley núm. 150-14 de 08 de abril, sobre Catastro Nacional (G.O. 10752 de 11 de abril de 2013).
Ley núm. 107-13	Ley núm. 107-13 de 06 de agosto, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo (G.O. 10722 de 08 de agosto de 2013).
Ley núm. 247-12	Ley núm. 247-12 de 07 de agosto, Orgánica de la Administración pública (G.O. 10691 de 09 de agosto de 2012).
Ley núm. 1-12	Ley núm. 1-12 de 26 de enero, Orgánica de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (G.O. 10656 de 26 de enero de 2012).
Ley núm. 137-11	Ley núm. 137-11 de 13 de junio, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (G.O. 10622 de 15 de junio de 2011).
Ley núm. 86-11	Ley núm. 86-11 de 15 de marzo, de los Fondos Públicos (G.O. 10613 de 15 de abril de 2011).
Ley núm. 28-11	Ley núm. 28-11 de 19 de enero, Orgánica del Poder Judicial (G.O. 10604 del 24 de enero de 2011).
Ley núm. 488-08	Ley núm. 488-08 de 19 de diciembre, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) (G.O. 10502 de 30 de diciembre de 2008).
Ley núm. 42-08	Ley núm. 42-08 de 16 de enero, sobre la Defensa de la Competencia (G.O. 10458 de 25 de enero de 2008).
Ley núm. 41-08	Ley núm. 41-08 de 16 de enero, sobre Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública (G.O. 10458 de 25 de enero de 2008).
Ley núm. 176-07	Ley núm. 176-07 de 17 de julio, sobre Distrito Nacional y los Municipios (G.O. 10426 de 20 de julio de 2007).

Ley núm. 13-07	Ley núm. 13-07 de 17 de enero, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (G.O. 10409 de 6 de febrero de 2007).
Ley núm. 10-07	Ley núm. 10-07 de 05 de enero, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República (G.O. 10406 de 08 de enero de 2007).
Ley núm. 5-07	Ley núm. 5-07 de 08 enero 2007, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (G.O. 10406 de 12 de enero de 2007).
Ley núm. 495-06	Ley núm. 495-06 de 27 de diciembre, sobre Rectificación Tributaria (G.O. 10400 de 28 de diciembre de 2006).
Ley núm. 494-06	Ley núm. 494-06 de 22 de diciembre, sobre Organización de la Secretaría del Estado de Hacienda (G.O. 10399 de 27 de diciembre de 2006).
Ley núm. 423-06	Ley núm. 423-06 de 01 de enero, sobre el Presupuesto para el Sector Público (G.O. 10392 de 17 de noviembre de 2006).
Ley núm. 340-06	Ley núm. 340-06 de 18 de agosto, sobre Compras y Contrataciones (G.O. 10380 de 30 de agosto de 2006).
Ley núm. 6-06	Ley núm. 6-06 de 01 enero, sobre Crédito Público (G.O. 10352 de 20 de enero de 2006).
Ley núm. 108-05	Ley núm. 108-05 de 22 de febrero, de Registro Inmobiliario (G.O. 10316 de 23 de marzo de 2005).
Ley núm. 202-04	Ley núm. 202-04 de 28 de julio, Ley Sectorial de Áreas Protegidas (G.O. 10282 de 30 de julio de 2004).
Ley núm. 200-04	Ley núm. 200-04 de 13 de julio, sobre Libre Acceso a la Información Pública (G.O. 10290 de 28 de julio de 2004).
Ley núm. 96-04	Ley núm. 96-04 de 12 de enero, Ley Institucional de la Policía Nacional (G.O. 10258 de 28 de enero de 2004).
Ley núm. 10-04	Ley núm. 10-04 de 8 de enero, sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (G.O. 10252 de 20 de enero de 2004).

Ley núm. 183-02	Ley núm. 183-02 de 21 de noviembre, Monetaria y Financiera (G.O. 10187 de 3 de diciembre de 2002).
Ley núm. 126-01	Ley núm. 126-01 de 15 de mayo, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (G.O. 10096 de 27 de julio de 2001).
Ley núm. 125-01	Ley núm. 125-01 de 13 de junio, General de Electricidad (G.O. 10095 de 24 de julio de 2001).
Ley núm. 42-01	Ley núm. 42-01 de 7 de febrero, Ley General de Salud (G.O. 10075 de 08 de marzo de 2001).
Ley núm. 64-00	Ley núm. 64-00 de 25 de julio, que crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (G.O. 10056 de 18 de agosto de 2000).
Ley núm. 153-98	Ley núm. 153-98 de 01 de enero, General de Telecomunicaciones (G.O. 9983 de 27 mayo 1998).
Ley núm. 11-92 o CT	Ley núm. 11-92 de 29 de abril, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana (G.O. 9835 de 16 de mayo de 1992).
Ley núm. 322 de 1981	Ley núm. 322 de 15 de junio, que regula la participación de las personas físicas o empresas extranjeras en los trabajos de construcción ordenados por el Estado Dominicano (G.O. 9556 de 15 de junio de 1981).
Ley núm. 126 de 1980	Ley núm. 126 de 24 de abril, que deroga y sustituye la Ley núm. 134 sobre el Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas (G.O. 9530 de 30 de abril de 1980).
Ley núm. 146-71	Ley núm. 146-71 04 de junio, Ley Minera de la República Dominicana (G.O. 9231 de 16 de junio 1971).
Ley núm. 670 de 1965	Ley núm. 670 de 01 de enero, Ley que modifica el artículo 14 de la Ley núm. 344, del 29 de Julio de 1943, Restablecido por la Ley núm. 5784, de 3 de enero de 1962 (G.O. 8935 de 17 de agosto de 1965).
Ley núm. 4671 de 1957	Ley núm. 4671 de 01 de enero, que deroga el artículo 14 de la Ley núm. 344 del 29 de Julio de 1943, sobre Expropiaciones (G.O. 8113 de 13 de abril de 1957).
Ley núm. 3835 de 1954	Ley núm. 3835 de 20 de mayo, que modifica varios artículos de la Ley que instituye la Jurisdicción

- Contencioso-Administrativo (G.O. 7698 de 26 de mayo de 1954).
- Ley núm. 2998 de 1951 Ley núm. 2998 de 8 de julio, que modifica el artículo 58 de la Ley núm. 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (G.O. 7307 de 14 de julio de 1951).
- Ley núm. 1832 de 1948 Ley núm. 1832 de 28 de octubre, que instituye la Dirección General de Bienes Nacionales (G.O. 6854 de 03 de noviembre de 1948).
- Ley núm. 1494 de 1947 Ley núm. 1494 de 24 de julio, que instituye la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa (G.O. 6673 de 2 de agosto de 1947).
- Ley núm. 921 de 1945 Ley núm. 921 de 15 de junio, sobre Concesiones del Uso del Dominio Público para Conducción y Distribución de Energía Eléctrica (G.O. 6276 de 23 de junio de 1945).
- Ley núm. 675 de 1944 Ley núm. 675 de 14 de agosto, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones (G.O. 6138 de 31 de agosto de 1944).
- Ley núm. 344 de 1943 Ley núm. 344 de 1943, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes de 29 de julio de 1943 (G.O. 5951 de 23 de junio de 1945).
- Ley núm. 524 de 1941 Ley núm. 524 de 01 de enero, que establece un Sistema Permanente para la Venta de Bienes Inmuebles del Dominio Privado del Estado (G.O. 5622 de 30 de julio de 1941).
- Ley núm. 1486 de 1938 Ley núm. 1486 de 01 de enero, sobre la Representación del Estado en los Actos Jurídicos (G.O. 5148 de 20 marzo 1938).
- Ley núm. 388 de 1855 Ley núm. 388 de 1855 de 01 de enero, que establece una Cámara de Cuentas (N. R. 3265525 de 19 de mayo de 1855).

CAPÍTULO XI

LA COACCIÓN ADMINISTRATIVA

Yasmín Cerón Castro

Docente en UNIBE

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. A. CONCEPTO. B. FUNDAMENTOS DE LA AUTOTUTELA. 1. *Fundamento jurídico*. 2. *Fundamento político de la consecución del interés general*. 3. *Precisiones del fundamento de la autotutela en el régimen dominicano*. C. TIPOS DE AUTOTUTELA. 1. *Autotutela declarativa*. 2. *Autotutela ejecutiva*. III. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. A. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. B. LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD COMO REGULADORES DE LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA. C. LA EJECUCIÓN FORZOSA: DEBER O FACULTAD. D. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA. 1. *Requisitos para la ejecución forzosa*. 1.1. *El respeto al principio de proporcionalidad* 1.2. *El acto administrativo como título ejecutivo de una obligación de dar, hacer, no hacer o soportar* 1.3. *La advertencia o apercibimiento de cumplimiento*. 2. *Embargo y apremio sobre el patrimonio*. 3. *Ejecución subsidiaria*. 4. *Multa coercitiva*. 5. *Compulsión sobre las personas*. IV. LA COACCIÓN DIRECTA O INMEDIATA. A. PARTICULARIDADES DE LA COACCIÓN DIRECTA O INMEDIATA. V. LA COACCIÓN ILEGÍTIMA O VÍA DE HECHO. VI. CONCLUSIÓN Y PROSPECTIVA DE FUTURO. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Conforme a la Constitución de la República Dominicana (CRD), la República Dominicana es un Social y Democrático de Derecho Estado Social y Democrático de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana (art. 7) y con la función esencial de promover y proteger efectivamente esa dignidad y garantizar el disfrute efectivo, igualitario, equitativo y progresivo de los derechos de las personas (art. 8).

Esta función supone que el carácter instrumental y servicial del Estado, que debe promover y garantizar la protección de los derechos fundamentales, no se trate de cualquier protección, sino de una que sea realmente efectiva, es decir, que garantice que, en la práctica, en la realidad, los derechos fundamentales sean respetados, ejercidos y disfrutados en su máxima expresión, y al mismo tiempo, que se cumplan los deberes impuestos a las personas y que sea respetada la ley, en beneficio del interés general.

La Administración, para desempeñar estos mandatos constitucionales con eficacia, tiene atribuida la llamada coacción administrativa, que es una manifestación jurídica que le otorga competencia según lo establezca la ley, para imponer su autoridad a las personas, sin tener que esperar autorización judicial para tales fines.

Para comprender la dimensión real de la coacción administrativa, esta debe ser estudiada desde dos enfoques centrales, que son complementarios entre sí. Por un lado, la coacción desde la imposición de la autoridad administrativa a que se cumplan sus propios actos, para lo cual podrá ejecutar forzosamente los mismos, en virtud de su potestad de autotutela ejecutiva, conforme la competencia que le reconoce el art. 29 de la Ley núm. 107-13 sobre Derecho de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo u otras leyes sectoriales; y desde la aplicación de la coacción directa a través del uso de la fuerza pública, ante situaciones apremiantes donde resulta necesaria su imposición, para mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas, los bienes públicos y privados, y prevenir la comisión inmediata de infracciones a la ley.

Ambas manifestaciones de la coacción administrativa (la ejecución forzosa y la coacción directa), están sujetas a una estricta legalidad para que se habilite a la Administración a ejercer esta potestad de manera legítima, coherente y proporcional; de lo contrario, estaría cometiendo una vía de hecho o coacción ilegítima y comprometiendo su responsabilidad.

Dado el impacto de la coacción administrativa en el desarrollo y cometido de la función esencial del Estado y en el necesario equilibrio a prevalecer entre los poderes que requiere la Administración para proteger

efectivamente el interés general y el deber de garantía de respeto y promoción de los derechos de las personas, se justifica la necesidad de dedicar el presente capítulo a analizar una de las figuras más complejas del Derecho administrativo: la coacción directa.

A la vista de lo expuesto, se profundizará sobre sus principios, fundamentos, requisitos y trámites para su correcta aplicación, con énfasis especial en la ejecución forzosa de los actos administrativos y sus distintos medios de ejecución, desde la perspectiva de la Autotutela de la Administración, por ser este el tipo de coacción que encuentra mayor extensión en el ordenamiento jurídico dominicano y probabilidad de aplicación, tras la LPA.

Al mismo tiempo, se reflexionará sobre las particularidades de la coacción directa, ante la estrecha línea que la diferencia de la coacción ilegítima, si no se establecen claramente los hechos y las circunstancias que justifiquen su uso.

II. LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

Para explicar el tema de la coacción administrativa, y cómo esta se presenta en el ordenamiento jurídico dominicano de forma general (ejecución forzosa) y excepcional (coacción directa o inmediata), resulta imprescindible partir de la perspectiva de la autotutela de la Administración pública. Es por ello que para su análisis, en primer lugar, abordaremos el concepto y naturaleza de la autotutela, su fundamento y los tipos de autotutela reconocidos, que sientan las bases para que la Administración pueda tutelar por sí misma las situaciones jurídicas y hacerlo coactivamente, en los términos y presupuestos que establece la normativa.

Si observamos, la Constitución concretiza que al ser la Administración una persona jurídica-pública, que tiene bajo su responsabilidad la promoción y protección de los derechos de las personas, cada una de sus acciones debe estar encaminada a su consecución efectiva, y para ello, deberá conducirse al amparo de principios que implican, de acuerdo al art. 138 de la CRD, estar sujeta a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación.

Iniciamos resaltando en este punto el principio de eficacia previsto en la Constitución (art. 138), el cual, como veremos en todo el desarrollo de este capítulo, desempeña un rol vital¹ en lo relativo al accionar de la Administración, reflejado en el cumplimiento de políticas públicas, objetivos, metas, planes y programas trazados, y como fundamento normativo para el principio de autotutela, a fin de garantizar la efectividad de los servicios públicos y el interés general, como herramientas para la protección de los derechos de las personas.

Este mandato constitucional de hacer efectiva la función esencial del Estado se manifiesta ordinariamente a través de decisiones que son plasmadas en actos administrativos, que están llamados a satisfacer el interés general, a proteger y garantizar efectivamente los derechos. A raíz de la promulgación de la Ley núm. 107-13, sobre Derecho de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo en el año 2013, como explica RODRÍGUEZ HUERTAS, la posibilidad de emitir actos administrativos se hace extensiva no sólo a los entes y órganos que conforman la Administración pública Central y Local, sino también a los demás poderes del Estado y órganos constitucionales que los emitan en el ejercicio de una función administrativa².

Así pues, para que las decisiones administrativas cumplan con los mandatos constitucionales de forma eficaz y eficiente, la Administración se reviste de lo que la doctrina, de forma diversa, ha llamado principio, prerrogativa o potestad de Autotutela³, como expondremos en lo siguiente.

¹ Véase, para ampliar al respecto, a ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho Administrativo*, tercera edición, Barcelona, Marcial Pons, 2013, p. 157; a GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *Manual de Derecho Administrativo*, séptima edición, Madrid, editorial Tecnos, 2016, p. 116 y a BREWER-CARÍAS (Allan R.), *Principios del Procedimiento administrativo: Estudios de Derecho Público: Administrativo y Constitucional reflexiones en la República Dominicana*, Santo Domingo, Librería Jurídica Internacional, S.R.L., República Dominicana, 2022, p. 104.

² RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo A.), «El Acto Administrativo en República Dominicana: su tratamiento en el proyecto de Ley de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo» en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime *et al.*, *Visión Actual del Acto Administrativo: Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho administrativo*, Santo Domingo, Fundación Institucionalidad y Justicia y Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, República Dominicana, 2012, p. 985.

³ En la doctrina, autores se refieren a la Autotutela como un principio, otros, como prerrogativa y otros, como potestad. Al respecto, véase denominada como principio de autotutela por, entre otros,

A. CONCEPTO

La Constitución dominicana no define ni establece de forma expresa lo que es la autotutela administrativa. Sin embargo, como es sabido, este silencio no constituye necesariamente un rechazo, más aún cuando existen principios constitucionales ordenadores de la actuación de la Administración –como veremos lo es el principio de eficacia– que fundamentan la existencia de esta figura para el pleno y efectivo desarrollo de la función esencial del Estado.

Así pues, para hacer un análisis de la autotutela administrativa, destacamos una breve referencia a las definiciones conceptuales que han dado autores sobre esta figura del Derecho administrativo, a fin de conceptualizarla y delimitar el contexto que da lugar a su aplicación en la actuación de los entes y órganos del Estado dominicano.

En palabras de SANTOFIMIO⁴, el concepto de autotutela está vinculado al de la capacidad que el ordenamiento jurídico le reconoce a la Administración pública para la realización autónoma de los bienes

GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *Curso de Derecho Administrativo I*, decimoséptima edición, Pamplona, Aranzadi, SA, 2015, p. 547, PENAGOS (Gustavo), *El acto administrativo. Tomo I, Parte General*, sexta edición, Bogotá: Librería ediciones del profesional, 1996, p. 457 y QUINTERO OLIVARES (Gonzalo), «La autotutela, los límites al Poder Sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal» en *Revista de Administración Pública*, núm. 126, septiembre-diciembre 1991. Mientras que otros reconocen la autotutela como una prerrogativa, entre ellos, los autores SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando), *Compendio de Derecho Administrativo*, primera edición, Bogotá, Universidad del Externado, 2017, p. 267 y CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *Apuntada la Ley núm. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo Con doctrina y jurisprudencia dominicana y Comparada, sistematizada con el régimen administrativo vigente*, primera edición, Santo Domingo, impresora Soto Castillo, 2016, p. 307. Y como potestad, autores como RECUERDA GIRELA (Miguel Ángel), «La ejecución forzosa del acto administrativo recurrido tras la desestimación presunta del recurso» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 109, enero-abril, 2021, ISSN: 1130-376X, p. 44. GIANNINI (Massimo Severo), *Diritto Amministrativo*, vol. Primo, tercera edición, Dott. A. Guiffre Editore, Milano, España, 1993, p. 590 y HERNÁNDEZ MEN-DIBLE (Victor Rafael), «La ejecución de los actos administrativos». En *Revista de investigación académica de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Derecho PUCP)*, núm. 67, 2011, ISSN 0251-3420, p. 361.

⁴ SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando), *Compendio de Derecho Administrativo*, primera edición, Universidad del Externado, Bogotá, Colombia, 2017, p. 247.

jurídicos que se le han atribuido y que se concreta en la materialización, sin injerencia judicial.

En esa línea, PENAGOS⁵ resalta que, con base en el principio de autotutela administrativa, la Administración aparece investida por el orden jurídico de los poderes necesarios para declarar por sí misma, unilateralmente, su derecho, y proceder a ejecutarlo de oficio y directamente por sus propios medios, sin intervención de los tribunales.

A su vez, según GIANNINI⁶, la autotutela administrativa es la potestad atribuida a la autoridad administrativa por la cual esta tiene la posibilidad de realizar unilateralmente (y si es necesario, coactivamente), las situaciones de ventaja que con los actos administrativos nacen a favor de la Administración.

Por su parte, para RECUERDA GIRELA⁷, la autotutela es un tipo de poder jurídico atribuido por el ordenamiento a una persona, por virtud del cual esta puede imponer decisiones o comportamientos a otros para el cumplimiento de un fin, sin tener que acudir a los tribunales de justicia para que le otorguen su protección.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ⁸, es el principio de autotutela el que es capaz de explicar que la Administración está capacitada, como sujeto de derecho, para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *statu quo*, eximiéndose de este modo la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial.

En opinión de ESTEVE PARDO⁹, se conoce como autotutela administrativa la posibilidad de la Administración de no necesitar la tutela

⁵ PENAGOS (Gustavo), *El acto administrativo. Tomo I, Parte General*, sexta edición, Librería ediciones del profesional, Bogotá, Colombia, 1996, p. 457.

⁶ GIANNINI (Massimo Severo), vol. Primo, tercera edición, Dott. A. Guiffre Editore, Milano, 1993, p. 590.

⁷ RECUERDA GIRELA (Miguel Ángel), «La ejecución forzosa del acto administrativo recurrido tras la desestimación presunta del recurso» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.109, enero-abril, 2021, ISSN: 1130-376X, p. 43.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *Curso de Derecho Administrativo I*, decimoséptima edición, Pamplona, Aranzadi, SA, 2015, p. 550.

⁹ ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho Administrativo*, tercera edición, Barcelona, Marcial Pons, 2013, p. 218.

que dispensan los tribunales, porque ella misma está apoderada por el ordenamiento jurídico para tutelar sus posiciones y sus competencias.

Vistas estas definiciones, sus coincidencias, diferencias y terminologías, por nuestra parte podemos definir la autotutela como la potestad de la Administración pública para crear, modificar o eliminar derechos a través de decisiones y actos administrativos y de que estos sean ejecutados, o de ejecutarlos directamente, sin estar sometida a la autorización previa del juez, con la finalidad de proteger, promover derechos y garantizar con eficacia y efectividad el interés general.

En tal sentido, la autotutela debe ser ejercida por la Administración, en estricto apego a los principios constitucionales, normativos y demás disposiciones legales que rigen la actuación de los entes y órganos públicos, ya que la existencia de la autotutela no autoriza a que la Administración niegue el derecho de tutela judicial efectiva, el cual está previsto con rango constitucional en el art. 69.

B. FUNDAMENTOS DE LA AUTOTUTELA

Históricamente, ha existido uniformidad entre la doctrina y la jurisprudencia sobre los fundamentos de la autotutela, basados en la presunción de legalidad y la eficacia para la consecución del interés general de las decisiones con las que se reviste la Administración, dejando de lado el fundamento histórico¹⁰.

En sentido general, destacamos las explicaciones sobre el fundamento de la autotutela que mayor vinculación tienen con el régimen jurídico

¹⁰ ESTEVE PARDO, en su obra *Lecciones de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 217, resalta que el fundamento histórico de la autotutela administrativa se basa en la intrincada historia de la formulación y aplicación efectiva del principio de separación de poderes, con las resistencias de los poderes ejecutivos. Sin embargo, este fundamento, como bien explican GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás), en su obra *Curso de Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 547, resulta ya inválido invocar el principio constitucional de división de los poderes, interpretado como «separación de poderes», debido a que en la actualidad, esa separación ha perdido el carácter absoluto y de principio, en cuanto a que el actual recurso contencioso-administrativo viene a ser, en efecto, un ejemplo de sometimiento efectivo de la Administración a una revisión jurisdiccional.

dominicano, que es el fundamento jurídico o positivo y el fundamento político para la consecución del interés general.

1. *Fundamento jurídico*

La doctrina¹¹ reconoce, como uno de los fundamentos en los que se sostiene la autotutela administrativa, la validez que el propio ordenamiento jurídico atribuye a las decisiones de la Administración, esto es, lo que se conoce como presunción de validez, legitimidad o legalidad de los actos administrativos.

Son los legisladores quienes han otorgado, a través de la ley, esa característica de presunción de validez de los actos, y por tanto, se consideran conformes con la Constitución y las leyes, lo que trae como consecuencia, junto a sus características de ejecutividad y ejecutoriedad, que deban obedecerse por las personas y por la propia Administración, en tanto no hayan sido declarados inválidos por los tribunales.

En palabras de ESTEVE PARDO¹², por la presunción de validez de los actos, no resulta necesaria la tutela declarativa de los tribunales. Bajo esta presunción de legalidad, se genera la efectividad y eficacia de las decisiones administrativas, otorgándole a los actores públicos la posibilidad de declarar el derecho frente a los particulares, con el propósito de otorgarle relevancia y ejecutoriedad a las decisiones administrativas¹³.

En esas atenciones, vale resaltar la afirmación que compartimos del autor BARCELONA LLOP¹⁴, quien advierte que la presunción de validez debe estar establecida en las normas jurídicas y debe tener, a su vez, una justificación objetiva, ya que si la Administración no tuviera a su cargo la defensa y consecución del interés público como misión

¹¹ Véase, al respecto de este fundamento, las posiciones doctrinales de MARINHOFF (Miguel S.), *Tratado de Derecho Administrativo Tomo II*, cuarta edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, p. 379, PENAGOS (Gustavo), *op. cit.*, p. 451, ESTEVE PARDO (José), *op. cit.*, p. 219, SANTOFIMIO GAMBOA, *op. cit.*, p. 267, entre otros.

¹² *Ibidem*, p. 219.

¹³ SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando), *op. cit.*, p. 267.

¹⁴ BARCELONA LLOP (Javier), *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, primera edición, Santander, Editorial Universidad de Cantabria, 1995, p. 111.

prioritaria, no haría falta que el ordenamiento le habilitara para dictar actos con eficacia jurídica, distinta a la de otros sujetos de derecho, como los privados.

En el ordenamiento jurídico dominicano, la presunción de validez de los actos administrativos está reconocida en el art. 10 de la Ley núm. 107-13, y además, para el caso de la Administración local, en el literal b) del párrafo del art. 8 de la Ley núm. 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, que establece que serán válidos hasta tanto la invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional; principio que ha sido considerado por RODRÍGUEZ HUERTAS¹⁵ como clave en la materia, vinculado a la eficacia administrativa.

La presunción de validez no solamente conlleva el obedecimiento por parte de las personas, sino también que sujeta a la propia Administración a respetarlo. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, en Sentencia TC/0094/14, del 10 de junio de 2014, al resaltar que: «hasta tanto el acto en cuestión no haya sido expulsado del ordenamiento jurídico, por ejemplo, siendo revocado por la Administración en cuestión o declarado nulo por la jurisdicción contenciosa-administrativa, debe presumirse su validez. Por tanto, la Administración está atada por el contenido de los actos que ella misma emite mientras estén vigentes, sin poder alegar que los efectos que de estos se desprenden no son consecuencia de su accionar».

En definitiva, el fundamento jurídico que considera la validez del acto administrativo subyace en la denominada prerrogativa de la autotutela (declarativa y ejecutiva) de la Administración pública, la cual ha encontrado sustento también en opinión de CONCEPCIÓN ACOSTA¹⁶, en principios como los de eficacia, eficiencia y buena administración.

¹⁵ RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo A.), *op. cit.*, p. 986.

¹⁶ CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *Apuntada la Ley núm. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo Con doctrina y jurisprudencia dominicana y Comparada, sistematizada con el régimen administrativo vigente*, primera edición, impresora Soto Castillo, Santo Domingo, República Dominicana, 2016, p. 301.

2. Fundamento político de la consecución del interés general

Otro de los fundamentos de la autotutela más sostenidos en la doctrina¹⁷ es el que expone la necesidad de que la Administración pública pueda tomar decisiones que tengan efectos jurídicos autónomos y que, por tanto, sean de obligado e inmediato cumplimiento -sin la validación del juez- como necesaria garantía para desarrollar su actuación y finalidad con eficacia, conforme al mandato constitucional y normativo.

Recordemos que la Administración está llamada a promover y proteger los derechos de las personas y el interés general (art. 7 y 8 CRD), así como a garantizar el acceso a servicios públicos de calidad de forma continua y universal (art. 147 CRD) con eficacia, transparencia y objetividad (art. 138 CRD).

Estas responsabilidades y funciones dan cabida a la autotutela, explica SANTOFIMIO, precisamente con el propósito de romper cualquier posibilidad de exigencia del particular de ser tratado en un plano de exclusiva igualdad con la Administración frente a las decisiones unilaterales, en detrimento del interés general¹⁸. Se justifica por la función que le otorga la Constitución a la Administración, dentro de la estructura del Estado, donde es necesaria la autotutela para que sirva objetiva y eficazmente a los intereses generales con sometimiento al ordenamiento jurídico¹⁹. Así pues, la facultad de exigir, coactiva y directamente las propias decisiones deriva, advierte RANELLETTI, del concepto mismo de poder público, al que le es esencial²⁰.

¹⁷ El fundamento de que la autotutela es necesaria para que la Administración actúe de forma eficaz y eficiente ha sido defendido, entre otros, por ESTEVE PARDO, *op. cit.*, p. 219, RECUERDA GIRELA, *op. cit.*, p. 44, MARINHOFF, *op. cit.*, p. 379, quien lo denomina '*fundamento político de la ejecutoriedad*', Gustavo PENAGOS, p. 450 y BARCELONA LLOP, *op. cit.*, p. 102, para quien el argumento, llamado por este como «político», es realmente el más sólido, ya que desde la teleología de la acción, la Administración pública persigue el logro de fines que son de interés general, que hay un interés público que preside toda su actuación, por lo que puede parecer lógico que los actos que aquella dicta vengan especialmente protegidos por el ordenamiento y aparezcan revestidos de las notas de la ejecutividad y ejecutoriedad.

¹⁸ SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando), *op. cit.*, p. 628.

¹⁹ Así lo reconoce RECUERDA, como la necesidad de la autosuficiencia de la Administración respecto al Poder Judicial. RECUERDA GIRELA (Miguel Ángel), *op. cit.*, p. 44.

²⁰ RANELLETTI (Oreste), *Teoría degli atti amministrativi speciali*, p. 127, citado en MARINHOFF (Miguel S.), *op. cit.*, p. 379.

En todo Social y Democrático de Derecho Estado Social y Democrático de Derecho -caso de la República Dominicana-, los Estados, a través de sus entes y órganos que conforman la Administración pública, tienen, como hemos referido anteriormente, el carácter instrumental y servicial, y es precisamente este carácter el que fundamenta la autotutela, en la medida en que las potestades propias de esta contribuyan a la consecución de aquel objetivo básico, sin dilaciones ni condicionantes, sino con eficacia.

Resulta evidente que, bajo este fundamento, se vea especialmente arraigado el principio de eficacia como justificación de la autotutela, toda vez que si bien la Administración sirve al interés general, deberá hacerlo eficazmente. Así lo dispone el mandato constitucional dominicano en su art. 138 y, además, el art. 6.12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, al invocar que la actividad de los entes y órganos deben garantizar la efectividad de los servicios públicos. Lo propio se observa del art. 6.3 de la Ley núm. 107-13, en cuanto a que la eficacia implica el deber de la Administración de remover obstáculos, dilaciones y retardos en los procedimientos administrativos en perjuicio de las personas.

En el significado de BREWER-CARIAS, el principio de eficacia está vinculado tanto al interés general como al interés de la Administración y de las personas. El objetivo del procedimiento administrativo, en definitiva, es la satisfacción de esos fines en el menor tiempo y con el menor costo posible, de allí que el principio de eficacia, el principio de presunción de legalidad o validez, es decir, el logro de los efectos de los actos, son esenciales en el accionar de la Administración²¹. Y de este modo lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, en Sentencia TC/0203/13, de 13 de noviembre de 2013, que se transcribe:

kk. 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,

²¹ BREWER-CARIAS (Allan R.), *Principios del Procedimiento administrativo: Estudios de Derecho Público: Administrativo y Constitucional. Reflexiones en la República Dominicana*, Santo Domingo, Librería Jurídica Internacional, S.R.L. 2022, *op. cit.*, p. 156.

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, máxime cuando estos derechos se encuentran íntimamente vinculados con la satisfacción de las necesidades básicas para la subsistencia digna de una persona envejeciente que, sin las atenciones mínimas, se expone a penurias y enfermedades, por lo que su atención debe ser una prioridad para el Estado.

La vinculación del principio de eficacia como fundamento de la potestad de autotutela ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional español -aunque esa figura no esté constitucionalizada- en una histórica y razonada Sentencia 22/1984, de 17 de febrero, el indicar que la potestad de autotutela o autoejecución puede ser aplicada por la Administración pública para lograr hacer eficaces sus decisiones.

Así pues, del mismo modo como en España, tampoco en la CRD se establece de forma expresa la potestad de autotutela. Sin embargo, esto no es óbice para su reconocimiento, el cual lo ha sido de manera doctrinal y jurisprudencial, basado precisamente en fundamentos constitucionales que se desprenden de la propia combinación de dos de sus mandatos, a saber, el renombrado principio de eficacia y la función esencial del Estado de proteger, garantizar y promover los derechos de las personas en su rol servicial, que hacen inescindible el reconocimiento de la autotutela de la Administración.

3. Precisiones del fundamento de la autotutela en el régimen dominicano

Podemos afirmar que los fundamentos doctrinales de la autotutela, basados tanto en la explicación jurídica como en la política, los cuales resultan más bien complementarios y no excluyentes, pueden ser considerados sustentadores de la autotutela en el ordenamiento jurídico dominicano, y vienen a encontrar asidero luego de la Constitución de 2010, que supuso el camino hacia el neoconstitucionalismo²² en nuestro régimen.

²² Para el reconocido filósofo del Derecho, PRIETO SANCHÍS, el neoconstitucionalismo tiene una visión de la carta magna enfocada en los valores y principios vinculados a los derechos fundamentales de las personas y a su dignidad, que exceden su formulación meramente escrita. La dignidad y

En el neoconstitucionalismo, la Constitución pasa de regular solamente la forma y el poder del Estado, para regular también sus relaciones con las personas y a la sociedad misma; es decir, desde nuestro punto de vista, se enfoca en el objetivo de que el Estado sea garante de los derechos de las personas y de su rol instrumental y servicial, más que en limitar el poder estatal.

En el marco de este nuevo horizonte, surgió todo un innovador sistema jurídico sobre el accionar público, incluyendo a los poderes, entes y órganos que ejercen funciones administrativas, positivizado principalmente en las Leyes núm. 247-12 y núm. 107-13, que consolidan una reforma hacia un Estado Social y Democrático de Derecho, donde, al declarar constitucionalmente que la función esencial debe ser ejecutada con eficacia, la ley otorga potestades para la actividad administrativa y eficacia a los actos. De la eficacia se desprenden²³, pues, las características del acto administrativo: la ejecutividad, que es el efecto inmediato que produce la declaración de los actos, y la ejecutoriedad, que es la de obligatoriedad de cumplimiento de la decisión emitida, que permite incluso -en casos excepcionales y subsidiariamente- su ejecución forzosa por parte de la Administración, ambas características como manifestaciones formales de la potestad de autotutela.

Esta potestad de autotutela, aunque no ha sido expresamente recogida en la Constitución dominicana, la jurisprudencia constitucional sí la admite y la reconoce, sobre todo como especial justificación para cumplir con los objetivos misionales de la función esencial del Estado, según se

los derechos fundamentales se convierten en fundamento de la nueva forma de organización y conducción (debido proceso) estatal. PRIETO SANCHÍS (Luis), «Neoconstitucionalismo y ponderación judicial» en CARBONELL (M.) (editor), *Neoconstitucionalismo*. 2da edición, Editorial Trotta, Madrid, 2005, p. 132.

²³ Como expone BREWER-CARÍAS (Allan R.), *op. cit.*, p. 260, «la consecuencia más importante de la eficacia de los actos administrativos es que los mismos adquieren una presunción de legitimidad, veracidad y legalidad. Esto significa que los actos administrativos válidos y eficaces son de obligatorio cumplimiento. La presunción de legalidad y legitimidad implica, por tanto, por una parte, que los actos administrativos son obligatorios desde el momento en que surten efectos; y por la otra, que los recursos que se ejerzan contra los mismos no tienen efectos suspensivos».

expone en la Sentencia TC/0012/16, de 19 de enero de 2016²⁴ y más recientemente, se reitera en Sentencia TC/0109/21, de 20 de enero de 2021²⁵.

Resta ya sólo señalar que el ordenamiento jurídico positivizado debe delimitar el ejercicio de las potestades de autotutela, precisando cuándo procede o cuándo es improcedente, ya que de su ejercicio se desprenden importantísimas consecuencias que serán desarrolladas en otros apartados de este capítulo.

C. TIPOS DE AUTOTUTELA

Dado el carácter de presunción de validez de los actos administrativos y junto al principio de eficacia, se reconocen principalmente dos tipos de manifestación de la autotutela de la Administración. Por un lado, la llamada autotutela declarativa o de primera potencia y por otro, la autotutela ejecutiva o segunda potencia.

Otros autores²⁶ destacan, como tipo de autotutela principal, la denominada reduplicativa o decisoria, aquella que se manifiesta en el marco de un recurso en sede administrativa, como sería la impugnación. Esta autotutela consiste en la potestad de la Administración de reconsiderar sus propias decisiones, modificándolas, revocándolas o ratificándolas. Tiene una naturaleza simulada a la jurisdiccional, en el sentido de que busca resolver un conflicto que se ha presentado ante la propia Administración de forma interna, como

²⁴ «d) (...) la Administración goza del poder jurídico de revisar sus propios actos, en virtud de la denominada autotutela administrativa, cuyo ejercicio se justifica en la necesidad de hacer eficiente y eficaz la actuación de la Administración dirigida a satisfacer, directa e inmediatamente, el interés general (...)».

²⁵ 11.7 (...) el efecto ejecutivo inmediato de los actos emanados de la Administración ha sido tradicionalmente aceptado, como proyección de la manifestación de autotutela administrativa. «En el fondo, se trata de reconocer a la Administración del Estado una potestad de autotutela declarativa y ejecutiva que le permite dotar a sus actos de una potencia y eficacia excepcionales dentro del orden jurídico».

²⁶ Véanse al respecto los autores, SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando), *op. cit.*, p. 269, GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.*, pp. 555-558 y BENVENUTTI (Feliciano), *Appunti di diritto amministrativo*, Ceda, Padua, 1959, p. 514, citado en PENAGOS (Gustavo), *op. cit.*, p. 477, y BARCELONA LLOP (Javier), *op. cit.*, pp. 104-105.

una especie de protección para acudir directamente a quien dictó la decisión antes que los tribunales; por tanto, esta decisión emitida viene a tener funciones de sentencia. Pero, además, puede abarcar decisiones que emita la Administración, cuando advierte conductas de las personas que afecten o pudieran afectar el interés general o un bien público.

La autotutela reduplicativa o decisoria puede ser preventiva o sucesiva, tales como sanciones, medidas cautelares, exclusiones del ejercicio de actividades, caducidad de concesiones, permisos o licencias, etc. Expone BENVENUTTI que bajo esta autotutela se puede decidir lo que es Derecho en el caso concreto, y se puede realizar coactivamente lo decidido, todo ello sin necesidad de impetrar el auxilio judicial.

En nuestra opinión, la autotutela reduplicativa o decisoria resulta más bien una manifestación o subcategoría de la autotutela declarativa, pues como veremos, en esta última, la Administración tiene la potestad de modificar, crear o extinguir derechos, sin limitarse al tipo de procedimiento, por lo que declarar revisando sus propias decisiones en el marco de una impugnación o tras advertir una conducta antijurídica o potencialmente antijurídica de la persona es, más bien, una modalidad.

1. Autotutela declarativa

La autotutela declarativa materializa la presunción de validez de las decisiones. Se manifiesta a través de actos administrativos mediante los cuales la Administración tiene la potestad de modificar y crear, unilateralmente, derechos y obligaciones sobre las personas, o bien suprimirles o modificarles sus situaciones jurídicas, dígame derechos subjetivos o intereses legítimos.

Esta autotutela pone en evidencia el poder autosuficiente e independiente de la Administración frente a los tribunales, siempre que siga y cumpla con el debido proceso establecido en la norma, en sentido amplio, para emitir unilateralmente este acto administrativo declarativo. En palabras de CONCEPCIÓN ACOSTA²⁷ la Administración se autodispensa, se

²⁷ CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *op. cit.*, p. 301.

autoatribuye, esa tutela declarativa desde el momento en que dicta actos sujetos a Derecho administrativo que no necesitan de una declaración de validez, pues se presumen válidos y son directamente ejecutivos.

Como establece RECUERDA GIRELA, en virtud de este tipo de autotutela, la Administración dicta actos que son ejecutivos, es decir, decisiones unilaterales vinculantes, con un contenido determinado, que deben ser acatadas por sus destinatarios e incluso por otras personas y la propia Administración²⁸.

Para SANTOFIMIO, particularmente, esta autotutela conlleva la potestad a la Administración de ejecutar sus decisiones forzosamente, cuando no son cumplidos de manera voluntaria por sus destinatarios, retomando bajo esta modalidad la caracterización clásica de los actos administrativos como ejecutivos y ejecutorios²⁹.

En nuestra opinión, diferimos de esta última afirmación del autor, ya que si bien los actos de la Administración son ejecutivos y ejecutorios, como reconoce la Ley núm. 107-13, en su art. 11 y además, en la Administración Local el art. 110 de la Ley núm. 176-07, desde su emisión o desde su notificación, si se trata de actos desfavorables, en nuestro punto de vista, y como será desarrollado más adelante, la ejecución forzosa no se desprende de la autotutela declarativa, ya que esta solamente viene a materializar los efectos de declarar, modificar, crear derechos y obligaciones que se consolidan como verdaderos títulos obligatorios y de cumplimiento inmediato, incluso aunque exista un recurso de impugnación administrativo o recurso jurisdiccional, ya que no es suspensivo (art. 49, Ley núm. 107-13) a menos que el propio acto o una ley dispongan un plazo diferido para su ejecución.

2. Autotutela ejecutiva

Con miras de hacer eficaz las decisiones administrativas, las cuales, como hemos venido exponiendo, están llamadas a lograr la función

²⁸ RECUERDA GIRELA (Miguel Ángel), *op. cit.*, p. 45.

²⁹ SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando), *op. cit.*, p. 268.

esencial del Estado, esto es, la protección efectiva de los derechos y el interés general, sin dilaciones ni condiciones, aparece la autotutela ejecutiva, como aquella potestad que habilita a la Administración a utilizar la fuerza o coacción o medios coercitivos para lograr el cumplimiento de sus decisiones.

La autotutela ejecutiva supone pasar de la mera declaración del derecho o la obligación, a materializarlo a través de coerción, coacción o fuerza ejecutoria que aplica la Administración. Así pues, como no se requiere autorización judicial para su uso, existe una potestad de coacción legítima para hacer efectivas las decisiones. Esa coacción legítima se puede manifestar con la ejecución forzosa o medios de coerción que se desarrollará más adelante en mayor detalle, pero que, adelantamos que a través de estos sólo pueden aplicarse las medidas estrictamente necesarias y que estén habilitadas por la ley.

Esta tutela es un poder jurídico que el ordenamiento otorga a la Administración para imponer forzosamente sus decisiones -como medios de ejecución de los actos-, que en los casos que veremos procede solamente cuando el acto tiene un contenido obligacional y es desatendido por su destinatario³⁰.

En ese sentido, cabe destacar que no todos los actos administrativos, aunque sean ejecutivos y ejecutorios, tiene vocación de ser ejecutados forzosamente, como materialización de autotutela ejecutiva. Y esto precisamente por como concluye CASSAGNE³¹, en cuanto a distinguir claramente que la ejecutoriedad se vincula al cumplimiento del acto administrativo y no a la ejecución forzosa por parte de la Administración. Lo contrario implica caer en una confusión mayúscula de estas dos figuras del Derecho administrativo.

³⁰ RECUERDA GIRELA (Miguel Ángel), *op. cit.*, pp. 46-47.

³¹ CASSAGNE (Juan Carlos), «La ejecutoriedad del acto administrativo: La suspensión de sus efectos en el procedimiento administrativo», RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (Jaime) *et al.*, *Visión Actual del Acto Administrativo: Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho administrativo*, Fundación Institucionalidad y Justicia y Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Santo Domingo, República Dominicana, 2012, p. 27.

Ampliando lo anterior, pero sin tener la intención de entrar a explicar las características de los actos administrativos, por no ser el objeto de este capítulo, es relevante aclarar que, en nuestro ordenamiento, a diferencia del español, donde autorizada doctrina³² asume como sinónimos la característica de ejecutoriedad de los actos administrativos con la ejecución forzosa, y por tanto, con la materialización de la autotutela ejecutiva, en el marco de la Ley núm. 107-13 (art. 11), la ejecutoriedad no se refiere a la ejecución coactiva o forzosa, sino al reconocimiento de que los actos administrativos pueden ser ejecutados directamente, sin la autorización de un juez, cuando han cumplido los requisitos de eficacia (art. 12). Esta ejecución podrá ser, o bien voluntaria, cuando el titular o destinatario del acto lo realice pudiendo incluso ser la propia Administración, por ejemplo, para la emisión de una licencia, un nombramiento o el registro de un derecho; o bien mediante coacción, como sería la ejecución forzosa, por parte de la Administración, pero de forma excepcional y subsidiaria, como en el ordenamiento francés e italiano, y aquí sí como una manifestación de la autotutela, cumpliendo los términos y condiciones que expresamente establece la ley.

En este caso, en la República Dominicana, el concepto de la ejecutoriedad versus la autotutela ejecutiva (y los medios a través de los que se materializa) son más similares al sistema francés. En Francia, como destaca CASSAGNE,³³ tanto RIVERO como LAUBADERE han coincidido, en líneas generales, en que el privilegio del *préalable* significa la prerrogativa de dictar actos administrativos unilaterales, inmediatamente eficaces -cuando cumplen los requisitos legales de eficacia- para alterar la situación jurídica de otros sujetos, sin necesidad del consentimiento previo del juez, mientras que la ejecución de oficio o forzosa, que se describirá detalladamente más adelante, consiste, en cambio, en la facultad de la

³² Véase al respecto GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.*, p. 554, GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (S.), *op. cit.*, p. 431, PENAGOS (Gustavo), *op. cit.*, p. 473 y RECUERDA GIRELA (Miguel Ángel), *op. cit.*, p. 44.

³³ CASSAGNE (Juan Carlos), *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, décima edición, La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 737.

Administración de ella misma hacer cumplir un acto administrativo por la fuerza, que sería materializando su potestad de autotutela a través de los medios coactivos, como la ejecución forzosa.

Por último, como bien señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ³⁴, ha de notarse que este tipo de autotutela sigue siendo también previa y no definitiva, de modo que su aplicación no excluye que los tribunales puedan referirse tanto a la validez del acto que ha servido de título ejecutivo como a la validez misma de la aplicación de la ejecución forzosa, coactiva o coercitiva, para lograr su cumplimiento.

III. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como es sabido y se ha reiterado a lo largo de este capítulo, los actos administrativos tienen presunción de validez (art. 10, Ley núm. 107-13) y para garantizar su eficacia son ejecutivos y ejecutorios (art. 11, Ley núm. 107-13) a partir de su emisión, si son favorables, o desde su notificación o publicación, si no lo son (art. 12, Ley núm. 107-13).

Los actos administrativos, como declaración unilateral de voluntad de la Administración que producen efectos jurídicos, directos, individuales e inmediatos (art. 8, Ley núm. 107-13), en algunos casos se materializan con la simple emisión del acto, cuando son de contenido declarativo, como autorizaciones, licencias, designación de cargos o funciones, etc. Sin embargo, en otros casos, para que la voluntad de la situación jurídica creada se haga efectiva, es necesaria la ejecución de actuaciones materiales por parte de los destinatarios de los actos, pues estos contienen obligaciones a su cargo.

En la línea de la jurisprudencia constitucional dominicana, la Sentencia TC/0226/14³⁵ ha resaltado que los actos administrativos tienen una

³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.*, p. 555.

³⁵ «c. Como se indicará previamente, los actos dictados por la Administración Pública son válidos y componen una presunción de legalidad que es lo que permite a los administrados realizar actuaciones

fuerza obligatoria que conlleva que deban ser acatados en la forma que su contenido indique, hasta tanto no hayan sido expulsados del ordenamiento jurídico.

No obstante lo anterior, la Administración puede encontrarse con que la persona destinataria del acto que contiene obligaciones a su cargo no lo ejecute como este ordena, o suspenda en cualquier momento su ejecución, siendo esta situación un acto de resistencia u oposición a los efectos jurídicos del acto administrativo.

Ante esta situación, el ordenamiento jurídico le otorga a la Administración pública para que, en determinados casos y en el ejercicio de su potestad de autotutela, específicamente la ejecutiva, logre la ejecución de sus propios actos utilizando la coacción mediante medios de ejecución forzosa.

En una puntual aproximación al Derecho comparado, con la finalidad única de ilustrar brevemente y revisar el contexto de los antecedentes jurisprudenciales históricos sobre el reconocimiento de esta potestad de ejecución forzosa de los actos administrativos, resulta interesante mencionar los casos francés y alemán.

En cuanto al caso francés, hoy en día tienen plena vigencia en Francia, y que han servido de base, aunque con sus particularidades, para otros ordenamientos jurídicos como el dominicano, la icónica Sentencia *arrêt Société immobilière de Saint-Just C. Prefet du Rhone*, del Tribunal de Conflictos de Francia, del 2 de diciembre de 1902. Esta sentencia se hizo famosa por las conclusiones del Comisario de Gobierno *Romieu*, sobre las cuales se concretizó la teoría de la ejecución forzosa administrativa

e inversiones en base a los derechos reconocidos, otorgados y protegidos por dichos actos. Tal permanencia es lo que, en definitiva, provee de confianza y seguridad jurídica a los administrados sobre un acto que es ejecutivo, tiene eficacia jurídica, fuerza obligatoria y que, finalmente, debe cumplirse en la forma en que fue dictado».

d. Así pues, para que un acto administrativo pueda dejar de tener los efectos que por su naturaleza le acompañan, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico en las formas y por las razones constitucionales y legales permitidas, como ha dicho previamente este tribunal, por ejemplo, siendo «revocado por la administración en cuestión o declarado nulo por la jurisdicción contenciosa-administrativa» (Sentencia TC/0094/14)».

que había estado dispersa hasta entonces y que se fundamentó en la idea de que la Administración actúa en aplicación de la ley: si no existe otro medio disponible, tiene que imponerse por la fuerza. La ejecución forzosa es, según ROMIEU, «un medio empírico que, cuando no hay ningún otro procedimiento disponible, se justifica legalmente por la necesidad de hacer cumplir la Ley»³⁶.

De estas conclusiones queda establecido que la ejecución forzosa, también llamada ejecución de oficio de la Administración, es lícita principalmente en dos escenarios, el primero, cuando la ley autoriza expresamente su uso, y el segundo, cuando hay una urgencia manifiesta que requiere conservar el orden público y el interés general de forma inmediata. En este último caso puede referirse más bien al uso de la fuerza pública, y trataría, pues, de una coacción directa como se estudiará más adelante. Se precisó así, y posteriormente otra decisión³⁷ amplió que, como excepción a las dos premisas resaltadas, en el ordenamiento francés, la ejecución forzosa puede aplicarse de manera subsidiaria y excepcional, cuando los destinatarios de los actos administrativos no obedezcan su contenido, y siempre: 1) Que no exista una sanción legal ante el incumplimiento (que pueda disuadir a que se ejecute voluntariamente), 2) la obligación que dispone el acto administrativo incumplido tiene que estar sustentada en una disposición legal, 3) que las medidas de ejecución forzosa tiendan únicamente, en su fin inmediato, a la realización de la operación prescrita por la ley, pues no puede ir más allá de lo estrictamente necesario, y 4) que la ejecución del acto se haya encontrado con una resistencia cierta, o al menos, una «mala voluntad manifiesta o evidente» de no acatarlo o cumplirlo, que motive al uso de la ejecución forzosa.

En el caso alemán, en contraste, se identifica como antecedente la doctrina de MAYER, con la premisa que se ha llamado ‘línea directa de

³⁶ Para abundar en el tema, véase: Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado Francés «*Grands Arrêts*», 20va. edición, Editios Dalloz, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, Imprenta Nacional, pp. 105-111.

³⁷ Sentencia Abbé Bocuchon, de 17 de marzo de 1911.

la continuación del acto³⁸ y reconocida como clave para los límites de la ejecución forzosa. Esta premisa establece que la ejecución forzosa debe estar encaminada a hacer cumplir o cumplir estrictamente lo que establece el acto administrativo. Por ello, el medio de ejecución forzosa no debe imponer requerimientos adicionales, modificar o suprimir los que estaban en el acto no ejecutado. No innova el acto ni lo sustituye. Esta condición es lo que permite distinguir los medios de ejecución forzosa de las sanciones por incumplimiento de obligaciones y deberes.

MAYER sostiene que excepcionalmente, si para hacer efectivo un medio de ejecución forzosa se requiere imponer algún deber u obligación adicional a lo establecido en el acto -como veremos más adelante, en las multas coercitivas- es imperativo que exista un fundamento y habilitación legal. A partir de la nueva Constitución alemana de 1949 -ley fundamental de Bonn- como resalta BARCELONA LLOP³⁹, en Alemania se necesita la habilitación expresa en virtud del principio de legalidad para aplicar cualquier medio de ejecución forzosa, aun cuando no varíe el contenido del acto administrativo.

En España, por otra parte, a diferencia de los tradicionales sistemas francés y alemán, se reconoce la ejecución forzosa como una regla general, derivada de la autotutela ejecutiva, aplicable para todos los actos administrativos que establezcan obligaciones (art. 99 de la Ley 36/2015 sobre Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) a cargo del particular. En este régimen, el ejercicio de esta potestad tiene dos limitaciones: 1) la ejecución forzosa debe respetar el procedimiento establecido en la ley; de lo contrario, se constituye en una vía de hecho y 2) cuando la ejecución forzosa consiste en la utilización de medidas coercitivas únicamente podrá ser utilizada por la Administración cuando exista precepto legal expreso que la autorice.

³⁸ Explicada por los autores GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.*, p. 825 y BARCELONA LLOP (Javier), *op. cit.* p. 272.

³⁹ *Ibidem*, p. 274.

En el ordenamiento jurídico dominicano, la Ley núm. 107-13 solamente dedica el art. 29 a los medios de ejecución para los actos que finalicen procedimientos, que como se verá en detalle, no regula propiamente el procedimiento de ejecución forzosa, limitándose a enunciar cuatro medios de ejecución y el principio de proporcionalidad al que ha de ajustarse el ejercicio de los medios coactivos. Es una lástima que no se haya aprovechado la ocasión para desarrollar el procedimiento y que tampoco se dispusiera al respecto, en el *Manual de Buenas Prácticas*⁴⁰ para la implementación de la Ley núm. 107-13, aprobado por el Ministerio de Administración Pública en el año 2015.

No obstante, y aunque no exista un procedimiento de ejecución forzosa general o común para la Administración propiamente establecido, importa referirse, en los siguientes puntos, al concepto, características, ámbito de aplicación, principios, requisitos y medios de ejecución forzosa con un enfoque doctrinario y jurisprudencial de Derecho comparado más transversal y común, que es útil para completar las lagunas del ordenamiento dominicano y resultar de referencia al momento de utilizar esta figura jurídica.

A. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Cuando el acto administrativo supone una situación gravosa para su destinatario, este debe sentir, de alguna forma, la obligación o deber de ejecutarlo, para que así lo haga voluntariamente. De lo contrario, si muestra resistencia u oposición a su ejecución directa, que es mandatoria en virtud de la presunción de validez y sus características de ejecutividad y ejecutoriedad, el destinatario se expone a ser sometido a posible coacción por parte de la Administración para obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el acto, mediante su ejecución de manera forzosa. La ejecución forzosa

⁴⁰ Aprobado mediante resolución núm. 08-2015 [en línea]. Disponible en: <https://map.gob.do/bcap/v/c/50/Manual-de-Buenas-Pr%C3%A1cticas-del-Ministerio-de-Administraci%C3%B3n-P%C3%BAblica-Ley-107-13#> [consulta 17 de febrero de 2023].

es, pues, una manifestación de la autotutela ejecutiva para garantizar la eficacia de las decisiones.

En palabras de HUMÁN, la ejecución forzosa es un mecanismo de ejecución no voluntaria por la Administración pública, previo apercibimiento al obligado, para procurar el cumplimiento de las obligaciones y deberes generados al administrado en un acto administrativo, debido la negativa de este de cumplir, en forma espontánea, con las mismas, salvo en los casos en que se suspenda la ejecución, de acuerdo a la Constitución o la ley, cuando sean impuestas por la intervención de los órganos jurisdiccionales⁴¹.

De su lado, GORDILLO⁴² apunta que la ejecución forzosa es el medio de resolver por la fuerza un conflicto entre Administración y administrados, anticipando la labor del juez. Esto pone en juego, en su punto crítico, el dilema y la confrontación entre autoridad y libertad.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE⁴³ resalta que la ejecución forzosa –diga-se los mecanismos contemplados en el ordenamiento jurídico– para llevar a cabo el fiel cumplimiento de lo dispuesto en el acto administrativo se activan cuando la Administración observa, de parte de la persona obligada, incumplimiento voluntario de las consecuencias derivadas de la declaración jurídica contenida en el acto administrativo, bien sea ello producto de una conducta expresa o de resistencia o impugnación, así como producto de una conducta omisiva, porque simple y deliberadamente no cumple con lo resuelto.

Aterrizando a tipos de medios de ejecución forzosa, RODRÍGUEZ⁴⁴ afirma que la ejecución forzosa propiamente dicha, de carácter

⁴¹ HUAMÁN (José Alberto Estela), «El procedimiento de ejecución coactiva». En *Revista de Derecho administrativo*, 2012, núm. 11, Perú, pp. 233-244.

⁴² GORDILLO (Agustín Alberto), *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo*, Tomo VIII, primera edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2013, p. 257.

⁴³ HERNÁNDEZ MENDIBLE (Víctor Rafael), «La ejecución de los actos administrativos». En *Revista de investigación académica de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Derecho PUCP)*, núm. 67, Perú, 2011, p. 366.

⁴⁴ RODRÍGUEZ (Libardo), *Derecho Administrativo General y colombiano*, vigésima primera edición, Editorial Temis, S.A. Bogotá, Colombia, 2021, p. 83.

administrativo, consiste en que si el obligado continúa sin cumplir, a pesar de varias multas impuestas, la Administración o un contratista suyo ejecutarán los actos que corresponden al particular renuente a costa de este, es decir, que dicho particular deberá cubrir los gastos de la ejecución.

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ⁴⁵ indican que el privilegio de la acción de oficio o el privilegio de la ejecución forzosa tiene lugar cuando la Administración puede ella misma, utilizando instrumentos coactivos, que el legislador pone a su disposición, realizar el derecho u obligación que creó unilateralmente.

A su vez, ORTIZ explica que la ejecución forzosa del acto administrativo entronca directamente con la autotutela declarativa, pues no es otra cosa que un medio de ejercicio de los derechos subjetivos de la Administración dentro de sus relaciones con terceros, que bien pueden nacer de un acto administrativo anterior⁴⁶. Son privilegios de la Administración, y uno fundamental es la autotutela, género al que pertenece la especie de la ejecución forzosa, que viene siendo arma para garantizar y facilitar el pleno ejercicio de los derechos subjetivos⁴⁷.

En esa línea, los autores GAMERO y FERNÁNDEZ⁴⁸ refieren que el fundamento de la ejecución forzosa radica en la necesidad de que la satisfacción del interés general no se vea condicionada e indebidamente demorada por carecer la Administración de medios efectivos para imponer

⁴⁵ GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús) y GONZÁLEZ NAVARRO (Francisco), *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimientos Administrativo Común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre II), segunda edición, Civitas, Madrid, España, 1999, p. 2146.

⁴⁶ ORTIZ (Eduardo), «Los privilegios de la administración pública». En *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 23, 1974, San José, Costa Rica, p. 101.

⁴⁷ Respecto de la distinción entre autotutela como género y la ejecución forzosa como una de sus especies, también puede verse a COMADIRA (Julio Pablo), *Presunción De Legitimidad, Ejecutoriedad Y Suspensión Judicial De Los Efectos Del Acto Administrativo: Un intento de aproximación equilibrada entre los caracteres esenciales del acto administrativo y la tutela judicial efectiva*. Tesis doctoral presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, Argentina, 2020, p. 117.

⁴⁸ GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *Manual de Derecho Administrativo*, séptima edición, editorial Tecnos, Madrid, España, 2016, p. 445.

su voluntad a los sujetos individuales que se niegan a plegarse al cumplimiento de los actos administrativos que les afecten.

En nuestra opinión, la ejecución forzosa puede definirse como la potestad que tiene la Administración de utilizar mecanismos coactivos establecidos en la ley, y cuando esta así lo determine, sin la intervención de los tribunales, para materializar las obligaciones y deberes que dispone el acto administrativo, ya que no han sido cumplidas de manera voluntaria por la persona que las tenía a cargo, y esta falta no puede irradiarse en hacer ineficaces decisiones que están llamadas a satisfacer o garantizar el interés general.

Como se desprende de los conceptos anteriores, es evidente que la ejecución coactiva, forzosa o de oficio, nombres que recibe de la doctrina, debe diferenciarse de la ejecutoriedad de los actos administrativos, ya que la ejecución forzosa es un medio que tiene la Administración con el que materializa su potestad de autotutela -específicamente, la ejecutiva- de hacer efectiva sus decisiones de forma coactiva, mientras que la ejecutoriedad en el ordenamiento jurídico dominicano es una característica de los actos administrativos que permite, junto a la ejecutividad, su ejecución inmediata, que puede ser voluntaria, sin necesidad de consentimiento o autorización previa del juez, o forzosa, cuando se aplican medios de ejecución legitimados establecidos y permitidos por la ley.

Así las cosas, el tipo de actos administrativos sobre los que se podría aplicar la ejecución forzosa, cuando la ley así lo contemple, son aquellos que impongan obligaciones a las personas, que serán de dar, de hacer, de no hacer o de soportar, y sólo en aquellos casos donde no se ha ejecutado voluntariamente, por más que se haya realizado el previo apercibimiento. Reiterando, como advierte PAREJO⁴⁹, que para su aplicación es preciso dar la última oportunidad al particular -previo apercibimiento- o particulares

⁴⁹ PAREJO ALFONSO (Luciano), *Lecciones de Derecho Administrativo*, quinta edición, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2012, p. 452.

afectados por el acto, para proceder a su cumplimiento voluntario, es decir, advertir que de mantenerse el incumplimiento, va a procederse a la ejecución forzosa.

En contraste, no aplicará la ejecución forzosa cuando se trate de actos administrativos cuyo contenido sea puramente declarativo, como por ejemplo, el otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos o designaciones de funcionarios.

Igualmente, el ámbito de aplicación de la ejecución forzosa solamente procede cuando la falta de cumplimiento del acto administrativo sea responsabilidad de la persona y no de la Administración. Cuando sea la Administración quien no ejecuta o aplica materialmente sus propias decisiones, los interesados deberán interponer los recursos administrativos o judiciales que la ley les habilite.

A diferencia del régimen español y de algunas doctrinas tradicionales vinculadas a este, en el ordenamiento jurídico dominicano, y en otros de la región, como en Argentina y Colombia, al ser un Estado Social y Democrático de Derecho vinculado en sus actuaciones al sometimiento pleno del ordenamiento jurídico (art. 138 CRD), la ejecución forzosa de los actos administrativos sólo es razonable y constitucionalmente permitida en los casos expresamente establecidos en la norma.

En esa tesitura, defiende GORDILLO⁵⁰ que en Argentina, sólo cuando la norma lo autorice expresamente o en forma razonablemente implícita, y para los casos concretos y específicos en que ello ocurra, tendrá la Administración el uso de la coacción para lograr por sí misma el cumplimiento de sus actos, por lo que en los demás casos deberá solicitar judicialmente la ejecución coactiva del acto, ya que el principio de legalidad es un fundamento necesario para cualquier potestad imperio, que acepta como única excepción -como veremos en la medida de compulsión sobre las personas- cuando se trata de situaciones de emergencia, urgencia manifiesta y catástrofes.

⁵⁰ GORDILLO (Agustín Alberto), *op. cit.*, p. 256.

Otro exponente del derecho administrativo argentino, CASSAGNE⁵¹, trata el tema resaltando que, si bien la Administración cuenta a su favor con el formidable privilegio de crear ella misma el título ejecutivo, esa posición no puede razonablemente extenderse, en los sistemas judicialistas puros, como el argentino, a la ejecución forzosa del acto administrativo, pues esta pertenece al Poder Judicial, y le está vedada al Ejecutivo hacerlo sin la expresa previsión legal.

En el Derecho colombiano⁵² también se defiende la corriente de que la Administración no puede ejecutar forzosamente sus decisiones como principio general, bajo el sustento de la ejecutoriedad de los actos, sino como un medio subsidiario y excepcional, y siempre que esté habilitada por la ley.

En el caso dominicano, por igual, sólo podría usarse la ejecución forzosa cuando la ley habilite expresamente, como lo previsto en art. 29, Ley núm. 107-13 o leyes especiales, o la habilite de forma indudablemente implícita, o cuando nos encontremos frente a alguno de los estados de excepción previstos en la Constitución (art. 262 CRD), relativos al Estado de Defensa (art. 263), Estado de Conmoción Interior (art. 264) y Estado de Emergencia (art. 265). De lo contrario, la Administración sólo podrá acudir a sede judicial para que esta ordene y conceda aplicar la coacción o incluso coerción contra el destinatario del acto.

Debe resaltarse que, habilitada la Administración para aplicar medios de ejecución forzosa, para su uso deberá ajustarse, en lo procesal, al debido procedimiento administrativo previo y reglado, y en lo sustancial, a los principios de legalidad y de proporcionalidad. Y en ese sentido, las actuaciones que se realicen y decisiones que se emitan para aplicar la ejecución forzosa estarán sujetas al control jurisdiccional (art. 139 CRD), ya que, si bien la Administración goza de un privilegio de no tener que someterlas

⁵¹ CASSAGNE (Juan Carlos), *La ejecutoriedad del acto administrativo...*, op. cit., p. 26.

⁵² Véanse al respecto, entre otros, los siguientes autores: RODRÍGUEZ (Libardo), op. cit., pp. 82-84, PENAGOS (Gustavo), op. cit. pp. 482-487 y a VIDAL PERDOMO (Jaime), *Derecho Administrativo*, Temis, Bogotá, 1994, p. 322.

a aprobación judicial, se mantiene como derecho y garantía de los administrados el poder someter a revisión por ante el juez, con el fin de evitar arbitrariedades y asegurar la juridicidad de toda la actividad administrativa. Así pues, la Administración asume una importante responsabilidad, puesto que la anulación posterior del acto por el tribunal implicará, como afirman GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ⁵³, la obligación de una *restitutio in natura* (o de su equivalente económico, si aquello fuese ya imposible) y de su resarcimiento de los daños y perjuicios que haya podido causar esa ejecución previa (art. 148 CRD).

B. LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD COMO REGULADORES DE LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA

Los principios generales del Derecho son marcos orientadores de toda la actividad de la Administración. Estos cobran especial relevancia en aquellos casos donde la norma no ha regulado, o no lo ha hecho en detalle, el procedimiento a seguir para la aplicación de distintas figuras del Derecho, pues sirven de fuente directa.

Hemos dicho que en el ordenamiento jurídico dominicano no existe un procedimiento común que regule la aplicación de los medios de ejecución forzosa, por lo que este es un caso evidente, en el cual los principios generales pasan a ser reguladores directos de esta figura. Así vemos cómo el párrafo II del art. 29 de la Ley núm. 107-13 ordena que, al momento de aplicar los medios de ejecución forzosa, la Administración, además de garantizar la protección de los derechos fundamentales, deberá respetar el principio de proporcionalidad.

La propia Ley núm. 107-13 define el principio de proporcionalidad como aquel que requiere que las decisiones de la Administración, cuando resulten restrictivas de derechos o supongan un efecto negativo para las

⁵³ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.*, p. 826.

personas, habrán de ser aptas, coherentes y útiles para alcanzar el fin de interés general que se persiga en cada caso; deberán ser necesarias, por no hallarse un medio alternativo menos restrictivo y con igual grado de eficacia en la consecución de la finalidad pública que pretenda obtenerse; y, finalmente, habrán de ser proporcionadas en sentido estricto, por generar mayores beneficios para el interés general y los intereses y derechos de los ciudadanos que perjuicios sobre el derecho o libertad afectado por la medida restrictiva (art. 3.9, Ley núm. 107-13).

El principio de proporcionalidad en la ejecución forzosa se constituye como un límite al ejercicio del poder discrecional al momento de elegir entre los medios disponibles. Implica que debe haber una vinculación coherente entre el contenido del acto y el medio de ejecución seleccionado para hacerlo cumplir. ESTEVE PARDO⁵⁴ lo llama la existencia de una relación ontológica entre dos realidades: acto y ejecución, entre declaración y medidas ejecutivas; el principio requiere de una relación equilibrada entre ambos. Una de las consecuencias de la consideración de la proporcionalidad es la aplicación de otro principio, el llamado *favor libertatis*, que en el caso concreto supone que, ante posibles medios de ejecución a aplicar, se elegirá el menos restrictivo de derechos.

Como explica GONZÁLEZ PÉREZ⁵⁵, el principio de proporcionalidad es el rector de toda medida de intervención administrativa, y muy especialmente de las ejercidas por la policía de seguridad. Adquiere singular relieve cuando se trata de la utilización de los medios de ejecución forzosa y, concretamente, de la compulsión física sobre las personas. El autor reconoce como reglas generales de la ejecución forzosa a raíz de este principio: 1) que siempre deben emplearse medios adecuados a los fines que se trata de perseguir y 2) que siempre debe utilizarse la medida menos restrictiva de la libertad.

⁵⁴ ESTEVE PARDO (José), *op. cit.*, p. 212.

⁵⁵ GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Manual de procedimiento administrativo*, segunda edición, Civitas, Madrid, España, 2002, p. 617.

A lo anterior se le suman otros acertados parámetros de proporcionalidad que resalta BARCELONA LLOP⁵⁶ y que aplican directamente al medio de ejecución: 1) en el procedimiento embargo y apremio, la proporcionalidad se manifestará en el embargo de los bienes estrictamente necesarios para cubrir la obligación; 2) en la ejecución subsidiaria se manifiesta, por ejemplo, en la estricta demolición sustitutoria de las construcciones ilegales sin extender más allá la labor demoledora; 3) en las multas coercitivas, lo que establezca la legislación, aunque existan ciertas pautas para controlar la discrecionalidad a través de límites cuantitativos y; 4) en la compulsión sobre las personas, la proporcionalidad implica no ir más allá de lo necesario para conseguir el cumplimiento forzado del acto.

Ciertamente, resulta muy difícil poder estandarizar parámetros o límites como principio de proporcionalidad. Por ello, lo recomendable es que sea analizado caso por caso, considerando los hechos concretos y respetando el principio de igualdad, en el entendido de que será improcedente utilizar un medio de ejecución con una intensidad distinta para tratar casos idénticos en cuanto a hecho y derecho. La forma más utilizada en estos casos por la doctrina es la caracterización negativa, que consiste en detallar lo que no se consideraría proporcional en un caso en concreto.

Otro de los principios rectores de la ejecución forzosa, aunque el art. 29 de la Ley núm. 107-13 no lo refiere, es el principio de legalidad, hoy extendido a juridicidad (art. 3.1, Ley núm. 107-13). No puede quedar la menor duda de su intervención directa al momento de aplicar medios de ejecución forzosa ya que es un mandato constitucional el que toda la actuación de la Administración pública esté sometida plenamente al ordenamiento jurídico (art. 138 CRD). Este principio supone el respeto a la garantía de la libertad de las personas y la imposibilidad de prohibir más allá de lo que la ley ordene (art. 40.15 CRD).

El principio de juridicidad implica, en primer lugar, que el acto administrativo sea válido y cumpla con el principio de legalidad, es decir, no

⁵⁶ BARCELONA LLOP (Javier), *op. cit.*, p. 361.

esté afectado de invalidez. También, que las actuaciones que lleven a cabo todos los entes y órganos de la Administración pública deben someterse a la Constitución y a las leyes; en virtud de esto, sólo podrán ser aplicados los medios de ejecución forzosa que establece el art. 29 de la Ley núm. 107-13 y aquellos otros medios que establezcan leyes sectoriales o especiales.

C. LA EJECUCIÓN FORZOSA: DEBER O FACULTAD

Considerando que los actos administrativos, en principio, están llamados a aportar a la función esencial del Estado, de promover y proteger efectivamente la dignidad de las personas y garantizar su disfrute efectivo, igualitario, equitativo y progresivo de sus derechos, cabría preguntarse si ante la oposición o resistencia del administrado a cumplir lo ordenado en el acto, la Administración tiene el deber u obligación de iniciar el procedimiento de ejecución forzosa o si, por el contrario, es un derecho del que puede disponer, o una facultad discrecional si lo inicia o no.

La respuesta a esta interrogante es que la ejecución de los actos administrativos no es un derecho de la Administración, sino un deber⁵⁷ que se desprende de la potestad de autotutela que le otorga la ley para conseguir la eficacia de sus decisiones y que le reconoce como la prerrogativa de poder exigir el cumplimiento de los actos sin acudir a los tribunales.

La potestad, a diferencia de algunos derechos que se pierden o luego no son exigibles, permanece íntegra, se actúe o no. En la teoría defendida por SANTI ROMANO⁵⁸, la potestad no puede ser objeto de modificación, enajenación ni renuncia, y sólo se podría disponer de ella excepcionalmente, en el sentido de diferir el momento de su ejercicio; por eso la potestad es inalienable, indisponible, intransmisible, irrenunciable e imprescriptible. La potestad de la ejecución forzosa se torna, pues, en una

⁵⁷ Véase al respecto, entre otros autores, a GONZÁLEZ PÉREZ (J.), *Manual de procedimiento*, op. cit., p. 624, CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), op. cit., p. 477 y a BARCELONA LLOP (Javier), op. cit., pp. 303-309.

⁵⁸ Santi Romano, citado en BARCELONA LLOP (Javier), op. cit., p. 303.

competencia, y como establece el art. 12.14 de la Ley núm. 247-12, toda competencia comprende una obligación de ejercerla bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente.

Así las cosas, la ejecución forzosa es una potestad reglada, que debe ser ejercida por tratarse de actos administrativos que procuran el interés general y/o proteger derechos, pero que tiene la particularidad de que permite cierto margen de apreciación a la Administración, no en cuanto a si debe o no aplicarla, sino en cuanto al momento, «el cuándo» puede ejercer la potestad e iniciar la ejecución forzosa, toda vez que en el ordenamiento jurídico dominicano, la ley no ha establecido plazo.

Autores en la materia han reconocido situaciones que pueden condicionar la apreciación de la Administración para decidir cuándo es prudente iniciar la ejecución forzosa⁵⁹. Por un lado, influye si existen intereses legítimos de terceros en el acto administrativo, y si el acto favorable para terceros tiene irregularidades que afecten su validez, el tipo de invalidez, si se trata de un acto cuyo interés es oficioso, propio de la Administración.

En el primer escenario, cuando existen terceros interesados, se reconoce que se trata de quienes el acto administrativo no ejecutado les ha reconocido o protegido derechos; por ejemplo, el acto que ordena a un particular a reubicar una maquinaria peligrosa o materiales tóxicos, a reparar una edificación con peligro de colapsar, o la demolición de una obra declarada en ruinas. En estos casos, los terceros tendrán legitimación para denunciar a la Administración la resistencia y falta de ejecución del acto por parte del obligado y, en consecuencia, a petitionar e instar a que se inicie el procedimiento de ejecución forzosa, con las medidas correspondientes.

Será deber de la Administración responder a la petición e iniciar las acciones para la ejecución forzosa, a menos que existan motivos suficientes que justifiquen la no ejecución o no iniciarla en ese momento. En cualquier caso, consideramos que la Administración deberá dar respuesta a la

⁵⁹ Véase a GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Manual de procedimiento*, op. cit., p. 626, y a BARCELONA LLOP (Javier), op. cit., pp. 306.

petición (art. 7.5, Ley núm. 107-13) mediante un acto administrativo debidamente motivado, con eficiencia (art. 3.6, Ley núm. 107-13) y celeridad en plazo no mayor de dos meses luego de presentada (art. 3.19, Ley núm. 107-13) y si existe una ley especial, en el tiempo que esta pudiera indicar.

El accionar oportuno de la Administración es fundamental, ya que pueden reconocerse, como advierte GONZÁLEZ PÉREZ⁶⁰, lugar a daños y perjuicios en favor de los terceros interesados, si ven lesionados materialmente sus derechos, por la pasividad o negligencia de la Administración en hacer cumplir el acto, sin perjuicio de que esta pueda luego repetir contra la persona que tenía la obligación de cumplir con el acto.

En los casos que se trate de la ejecución de un acto que reconoce derechos a terceros, pero cuya validez ha sido cuestionada, pudiera justificarse que la Administración se dilatare en iniciar el procedimiento de medidas de ejecución, toda vez que resulta recomendable que se cerciore en validar si las irregularidades invocadas son absolutas o relativas, ya que como hemos explicado, para iniciar el procedimiento de ejecución forzosa, es indispensable que el acto sea válido.

Si el acto contiene vicios de anulabilidad convalidantes, como los defectos de competencia o procedimiento (párrafo III, art. 14, Ley núm. 107-13) la Administración debería subsanar el acto y proceder a su ejecución sin dilaciones cuando es solicitado por los titulares de derechos. Por el contrario, si se identifican vicios de nulidad absoluta o de pleno derecho, la Administración no podrá ejecutar el acto, pero en este caso está obligada a motivar y exponer la justificación y no podrá simplemente limitarse a no ejecutarlo, sino que deberá iniciar el procedimiento de declaración de lesividad de actos favorables para expulsar el acto del ordenamiento (art. 45, Ley núm. 107-13).

Por último, cuando el acto administrativo sólo dispone obligaciones para el administrado, pero no supone derechos para un tercero, como por ejemplo, un acto de pago de créditos vencidos al Estado por alguna

⁶⁰ *Ibidem.*

transacción comercial o administrativa, la Administración tiene mayor capacidad decisoria para iniciar el procedimiento de ejecución forzosa, pero siempre deberá ajustar sus decisiones y actuaciones a los principios de razonabilidad, eficacia y a lo que sea mejor para el interés público, por lo que en ningún caso debería admitirse una dilación injustificada.

D. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA

La Ley núm. 107-13 solamente ha dedicado el art. 29 a los medios de ejecución que tiene la Administración y, a pesar de que esta disposición no utiliza el término ejecución «forzosa», son esos medios precisamente los mecanismos coactivos disponibles para contrarrestar la negativa de las personas a cumplir los actos administrativos. Los medios enumerados son cuatro, sin perjuicio de aquellos otros que puedan establecer leyes especiales o sectoriales, a saber: 1) el embargo y apremio sobre el patrimonio, de conformidad con la normativa contenida en el Código Tributario; 2) la ejecución subsidiaria, encomendando a persona distinta la realización del acto, a costa del obligado; 3) la multa coercitiva, con independencia de las sanciones administrativas que pudieran imponerse y; 4) la compulsión sobre las personas, para las obligaciones personales de no hacer o soportar.

Desde ya debemos reiterar que las disposiciones del art. 29 resultan notablemente insuficientes para regular una figura jurídica de tanta envergadura como la que hemos descrito en el presente capítulo, considerando que no existe, al día de hoy, reglamento de la ley, y que la jurisprudencia nacional sólo se ha pronunciado en cuanto a uno de los medios, razón por la que sigue siendo necesario realizar aproximaciones al Derecho y a la jurisprudencia comparada, que sirven como referencia para el ordenamiento dominicano.

1. Requisitos para la ejecución forzosa

La ejecución forzosa es una forma de materializar la potestad de coacción de la Administración, para lograr el cumplimiento de sus actos administrativos. En ese sentido, cada medio de ejecución forzosa responde

a unas particularidades concretas que condicionan cuándo utilizar uno u otro medio y cómo deben aplicarse. Existen requisitos comunes y transversales que, como tales, aplican de manera general a todos los medios al momento de su ejecución, por lo que resulta interesante dedicar unas consideraciones al respecto.

Existe uniformidad en la doctrina sobre los requisitos necesarios para iniciar y llevar a cabo el procedimiento de ejecución forzosa. Algunos autores enumeran más que otros, pero en esencia, se trata de tres requisitos: 1.1) el respeto al principio de proporcionalidad, 1.2) que el acto administrativo sea un título ejecutivo de una obligación de dar, hacer, no hacer o soportar y 1.3) que exista previamente una advertencia o apercibimiento al obligado.

1.1 El respeto al principio de proporcionalidad

Nos remitimos al anterior apartado, en el que expusimos el desarrollo de este principio general del Derecho como regulador de la ejecución forzosa, de modo que aquí sólo puntualizaremos que tal como recoge el propio párrafo II del art. 29, el principio de proporcionalidad condiciona el medio de ejecución forzosa, en cuanto a decidir cuál se va a emplear, así como las condiciones y alcances de su aplicación. Este principio es, pues, un límite, pero también un requisito, en el entendido de que la Administración deberá analizar razonablemente las circunstancias del incumplimiento, para resolver con la selección del medio menos gravoso y que sea suficiente para conseguir el objetivo, que es lo ordenado en el acto administrativo.

1.2 El acto administrativo como título ejecutivo de una obligación de dar, hacer, no hacer o soportar

Debe constar un título ejecutivo que sustente la ejecución; en este caso, será aquel acto administrativo que sea ejecutivo y ejecutorio, conforme al art. 11 de la Ley núm. 107-13 y cuyos efectos no hayan sido suspendidos por alguna autoridad administrativa o judicial.

El acto administrativo debe implicar una situación jurídica que obligue al administrado a realizar alguna actividad material, ya sea de dar, de hacer, de no hacer o de soportar y, al ser su incumplimiento el fundamento habilitante para acudir a la ejecución forzosa, no podría acudirse a este tipo de coacción sin la existencia de un acto previo.

Resulta importante resaltar que, en vista de que el acto tiene un contenido gravoso para la persona, siempre será obligatorio notificar directamente el texto íntegro, indicando las vías y plazos disponibles para recurrirlo, en caso de no estar de acuerdo, pues sólo así el acto será eficaz y habrá adquirido la característica de ejecutoriedad (art. 12, Ley núm. 107-13).

Reiterar que no es indispensable que el acto administrativo haya adquirido firmeza, excepto si se trata de un acto administrativo sancionatorio (art. 44, Ley núm. 107-13) o cuando se trata de créditos tributarios que han sido impugnados, en el decir del Tribunal Constitucional dominicano⁶¹. La Administración puede imponer su ejecución forzosa incluso aun cuando hayan sido impugnados en sede administrativa o jurisdiccional -a menos que se haya impuesto una medida cautelar - debido al efecto no suspensivo de los recursos (art. 49, Ley núm. 107-13). Lo que sí es indispensable es que, de existir un plazo para cumplir la obligación de forma voluntaria, el plazo ya se haya vencido, con lo que resulta evidente la resistencia u oposición de la persona a cumplir con el acto administrativo.

Como característica de fondo del acto, explica CONCEPCIÓN ACOSTA⁶² que es necesario que cumpla con un grado de determinación suficiente, de manera que la obligación que imponga no requiera ser concretada mediante especificaciones ulteriores.

1.3 La advertencia o apercibimiento de cumplimiento

Si bien es cierto que la Ley núm. 107-13 no se refiere al procedimiento que debe seguirse para ejecutar forzosamente los actos, consideramos

⁶¹ Sentencia TC/0830/18, 10 de diciembre de 2018.

⁶² CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *op. cit.*, p. 474.

que todos los medios de ejecución forzosa deben incluir una etapa que la doctrina suele llamarle etapa previa⁶³, de trámite formal⁶⁴, preparatoria de ejecución⁶⁵ o fase intermedia⁶⁶, que entendemos requisito esencial para poder iniciar el procedimiento de ejecución forzosa, y que consiste en la notificación directa al administrado, llamado apercibimiento, en el que se le advierte que, de no cumplir voluntariamente con lo dispuesto en el acto, se procederá con los medios de ejecución forzosa previstos en la normativa.

Aunque la fase previa ni el término apercibimiento están descritos de forma expresa en la Ley núm. 107-13, entendemos que para cumplir con el mínimo debido proceso administrativo, mandatorio constitucionalmente por el art. 69.10 y el art. 3.22 de la Ley núm. 107-13, el apercibimiento es un requisito y también un deber indispensable a cargo de la Administración, que se desprende del derecho a la buena administración, dispuesto en el art. 4 de la Ley núm. 107-13, que supone el derecho de la persona a ser alertada antes de que se adopten medidas desfavorables, y en este caso, además, coactivas. El Código Tributario sí que indica, en su art. 91, la obligación de requerir y advertir al deudor el pago voluntario a pena de iniciar embargo si no lo ejecuta, como se verá más adelante, al exponer sobre el medio de ejecución forzosa ‘embargo y apremio sobre el patrimonio’.

Esta notificación deberá incluir la descripción precisa del acto administrativo que sustenta el título ejecutorio, la indicación de un último plazo para ejecutar la obligación, que deberá ser razonable y proporcional al tiempo que se necesite materialmente para satisfacer la obligación -caso especial en las obligaciones de hacer-, esto precisamente, pues como afirma CONCEPCIÓN ACOSTA⁶⁷, se parte de la preferencia del cumplimiento

⁶³ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.*, p. 840.

⁶⁴ ESTEVE PARDO (José), *op. cit.*, p. 213.

⁶⁵ GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús) y GONZÁLEZ NAVARRO (Francisco), *Comentarios a la Ley...*, *op. cit.*, p. 2155.

⁶⁶ CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *op. cit.*, p. 474.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 476.

voluntario sólo excepcionada y parcialmente en supuestos de necesidad y urgencia. También la notificación deberá incluir la determinación expresa que, de no proceder de manera voluntaria en el último plazo concedido, se estará utilizando un medio de coacción y cuál se pretende emplear. La elección del medio deberá estar sustentada en el principio de proporcionalidad y en que sea el menos restrictivo o gravoso, cuando no sea la propia ley que indique cuál utilizar.

Es importante distinguir que no se trata de la notificación del acto administrativo que contiene la obligación. Esto ya debió haberse agotado, para que el acto fuera, en primer lugar, eficaz y, sobre todo, para que el plazo del cumplimiento voluntario se venciera. Con el apercibimiento, la Administración estará notificando un acto adicional y posterior, que tiene lugar vencido el tiempo para la ejecución voluntaria y será una forma de acreditar en el expediente administrativo que efectivamente, el administrado muestra resistencia a ejecutarlo por sí mismo.

Se reitera que a estos requisitos se incluyen aquellos derivados de la proporcionalidad, explicada en el anterior subtítulo y además, la obligación de la Administración de, en todo caso, respetar la dignidad de las personas (art. 38 CRD), el debido proceso (art. 3.22 y 6, Ley núm. 107-13) y el domicilio de las personas que, en este último caso, para ingresar en él requerirá siempre la autorización judicial (art. 44.1 CRD).

Finalmente, veremos cuáles son las particularidades de cada medio de ejecución, ya que la elección de uno u otro no es una facultad discrecional de la Administración, sino que cada medio de ejecución se vincula a una obligación específica incumplida, y se deberá partir de identificar el tipo de obligación y contexto para determinar el medio de ejecución a aplicar. De cada uno de esos medios expondremos sus detalles.

2. Embargo y apremio sobre el patrimonio

El literal a) del art. 29 de la Ley núm. 107-13 establece como un medio de ejecución forzosa de los actos finalizadores de procedimientos administrativos el «embargo y apremio sobre el patrimonio, de conformidad con la normativa contenida en el Código Tributario». Este es el

único medio que tiene establecido un procedimiento de forma expresa y detallada en los art. del 91 al 138 de la Ley núm. 11-92 sobre Código Tributario, y es el aplicado por otras leyes sectoriales, como, por ejemplo, la Ley del Distrito Nacional y los Municipios, núm. 176-07, para el cobro compulsivo de los arbitrios municipales y otras obligaciones económicas a favor de los gobiernos locales (art. 314) y la Ley General de Aduanas núm. 168-21, en cuanto a las medidas conservatorias y ejecutorias (art. 397).

De primer plano, es importante resaltar que la jurisprudencia nacional ha reconocido de forma expresa la autotutela administrativa de la Administración tributaria, especialmente a raíz del procedimiento de mandamiento de pago y procedimiento de cobro compulsivo de la deuda tributaria. Así, por ejemplo, el Tribunal Superior Administrativo señala la importancia de que exista esta autotutela:

45. Por supuesto, esta autotutela de los actos que expide la Administración Tributaria, consignada en la Ley núm. 11-92 o Código Tributario adquiere una vigencia trascendental y determinante, pues no debe obviarse que el fundamento de la potestad tributaria es solventar el manteamiento de las cargas económicas del Estado que se traducen, a la postre, en beneficios para la colectividad. Por ello, el propio texto constitucional consagra, dentro de su catálogo de deberes fundamentales –para el ciudadano– el de tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas, y –para la Administración Tributaria– el deber fundamental del Estado, de garantizar la racionalidad del gasto y la promoción de una administración pública eficiente⁶⁸.

En esa misma línea, el propio Tribunal Constitucional, en su controversial Sentencia TC/0830/18, del 10 de diciembre de 2018, que tendremos oportunidad de analizar más adelante, también admite que las

⁶⁸ Tribunal Superior Administrativo, 4ta. Sala, 6 de mayo de 2022 (núm. 0030-1642-2022-SEN-00371), disponible en: Consulta TSA - Poder Judicial [consulta 17 de enero de 2023].

medidas conservatorias que la Administración Tributaria puede ordenar, son la materialización de su potestad de autotutela⁶⁹.

El embargo y apremio sobre el patrimonio se trata de un medio de ejecución forzosa de actos que generan una obligación de pago -de dar- de una cantidad monetaria líquida. Es reconocida como la coacción de uso más frecuente, porque usualmente, los deberes administrativos se traducen en deudas pecuniarias, ya sea por impuestos, multas, sanciones, arbitrios, créditos, etc. La Administración puede hacerlas efectivas sobre el propio patrimonio de aquel, a través del procedimiento previsto en la ley, en el caso dominicano, establecido en el Código Tributario.

Conceptualizando el medio, podemos decir que se trata del procedimiento tendente a obtener los créditos tributarios y de Derecho Público, cuando existe un acto administrativo que obliga al administrado a pagar una cantidad de dinero, pero este no lo realiza de forma voluntaria en el plazo otorgado, por lo que la Administración procede al embargo de sus bienes e incluso ingresos en cuentas bancarias (patrimonio) para cubrir el importe de la obligación.

Este tipo de medio de ejecución forzosa también puede surgir con motivo de la aplicación primaria de otro medio, como el de ejecución subsidiaria o multas coercitivas, de las que se derivan obligaciones pecuniarias cuando tampoco son cumplidas por el administrado.

Considerando que el apremio sobre el patrimonio es para obtener el pago de una deuda en favor del Estado, no existen, en principio, interesados con legitimación para iniciarlo. Este procedimiento se iniciará de oficio por la propia Administración, y esta es la única competente para llevarlo a cabo. A tales fines, deberá prevalecer siempre el principio de proporcionalidad, en el sentido de que el embargo del patrimonio no puede exceder lo que sea estrictamente necesario para cubrir el importe total de la deuda.

⁶⁹ 10.21. Los textos analizados regulan un proceso de cobro, distinto al sancionador, y como tal, el legislador ha facultado a la administración tributaria de un mecanismo de autotutela que, a su vez, no escapa del control jurisdiccional (...).

Para llevar a cabo el medio de embargo y apremio sobre el patrimonio, primero debe contarse con el certificado de deuda tributaria, que es el título ejecutorio que sustenta el crédito que debe ser líquido y exigible (art. 96 del Código Tributario) que genera la obligación de pago (art. 97 Código Tributario). Luego, debe seguirse el procedimiento administrativo previsto en los art. 91 y siguientes de dicho código, que en sentido general abarca: 1) el requerimiento de pago en un plazo no mayor de cinco días desde esa notificación y advertencia o apercibimiento al obligado de que se procederá al embargo, de no obtemperar con el pago, 2) la ejecución del embargo de los bienes del deudor cuando, vencido el plazo del requerimiento, el deudor no haya realizado el pago, 3) la subasta de los bienes embargados y, concluye con 4) la liquidación del crédito tributario y pago de la deuda.

Hasta aquí resulta claro que la Administración, en virtud de la facultad que le otorga el propio Código Tributario, puede ejercer su potestad de autotutela y ejecutar, mediante cobro coactivo o forzoso, el crédito que el administrado no ha pagado voluntariamente. Esto lo puede hacer concretamente en atención al art. 96 del CT, que establece «la acción ejecutoria procede cuando se trate de créditos tributarios líquidos y exigibles, que consten en título que tenga fuerza ejecutoria».

No obstante, lo anterior cambia radicalmente cuando el administrado se ha opuesto al embargo (art. 111 del CT), lo ha impugnado y aún está pendiente sentencia con autoridad de la cosa juzgada, en cuyo caso, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0830/18 ha interpretado que no es posible iniciar el medio de ejecución forzosa, pues el crédito no es cierto, líquido ni exigible. Así es el razonamiento del tribunal:

10.26. El cobro coactivo -al igual que el cobro persuasivo- a cargo de la propia administración tributaria tiene como objeto solucionar los problemas de cobro; sin embargo, su realización jamás debe obviar los controles necesarios para que sean resguardados los derechos de los contribuyentes, esto es: 1. que se haya comunicado el título ejecutivo en el cual se dispone la deuda; 2. que se haya agotado un proceso

de cobro persuasivo; 3. que se trate de un crédito cierto, líquido y exigible; 4. que se haya realizado una intimación y mandamiento de pago previo y 5. que dicha actividad pueda ser objeto de control jurisdiccional.

10.27. Es oportuno hacer un paréntesis para aclarar que, cuando hablamos de un crédito cierto, líquido y exigible, nos referimos al crédito que, ante una controversia, ya ha sido determinado por la jurisdicción contencioso-tributaria y han sido agotados los recursos administrativos correspondientes. Esto significa que para poder ejercer las facultades ejecutorias –fase de cobro coactivo– que le ha reconocido el legislador –en aquellos casos en que el contribuyente impugne la deuda–, la administración precisa de una decisión judicial con autoridad de cosa juzgada.

Este criterio del Tribunal Constitucional tiene un impacto trascendental en materia de coacción administrativa, ya que elimina por completo la posibilidad de autotutela ejecutiva de la Administración cuando el administrado impugne la deuda tributaria. Es decir, no puede hablarse de una autotutela en este campo, pues en el decir del Constitucional, habrá de esperarse que el orden judicial emita una sentencia sobre la legalidad o no de la deuda declarada. Además, con esta decisión también se desconoce la presunción de validez y por tanto, la ejecutividad y ejecutoriedad que el legislador, en el propio Código Tributario, otorgó al certificado de deuda, cuando dispone textualmente que: «Constituye título ejecutorio el Certificado de Deuda emitido por la Administración Tributaria, bajo la firma de funcionario competente» (art. 97 CRD).

En ese mismo sentido, FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, en comentario sobre la sentencia, que vale resaltar, señala: «cuando la Dirección General de Impuestos Internos emite su certificado de deuda, la misma ley se encarga de darle la categoría de un título ejecutorio. Y al haberse agotado todas las vías pertinentes, este crédito es considerado como cierto, líquido y exigible; por tanto, es un criterio delicado por el Tribunal Constitucional darle al crédito fiscal requisitos como pasar por el control jurisdiccional, pues este debe ser utilizado para que el tribunal pueda revisar, desde su óptica, la legalidad del acto administrativo y no la existencia propia de la

deuda, pues es un crédito determinado»⁷⁰. Y concluye advirtiéndolo lo impráctico e ineficaz que torna esta sentencia las decisiones tributarias sobre pago de deuda, toda vez que habrá de esperarse años para poder recaudar los impuestos ante deudores reticentes, que utilizan los mecanismos judiciales con la finalidad de postergar el cumplimiento de su obligación.

También a lo interno del orden judicial, la sentencia del Tribunal Constitucional ha encontrado notables posiciones en contrario, que si bien no han decidido divorciado al precedente constitucional en virtud de que son sentencias definitivas y vinculantes (art. 184 CRD), no se ha desaprovechado la oportunidad para exponer las diferencias conceptuales, como en esta sentencia del Tribunal Superior Administrativo⁷¹, cuyo extracto se transcribe:

47. Tal y como se ha advertido en las motivaciones anteriores, a juicio de este Tribunal, la Administración Tributaria no requiere inexorablemente la validación de una autorización judicial que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, para que pueda ser ejecutada por la autoridad tributaria el mandato de cobro compulsivo de la deuda tributaria, ya que el propio legislador ordinario ha instituido expresamente mediante la Ley núm. 11-92 o Código Tributario, un procedimiento particular.

50. Para este Tribunal, los actos administrativos que emanan de la autoridad tributaria, *prima facie*, están revestidos de una presunción de validez y legalidad que permiten a estos ser ejecutorios de pleno Derecho, sin necesidad de contar con un *referéndum* del órgano administrativo o judicial, permitiendo de esta forma materializar con eficacia plena el mandato del Constituyente y el legislador ordinario las funciones encomendadas a la Administración Pública -la cual es servir al interés público y la comunidad de forma digna, en una interpretación sistemática del sistema constitucional y legal vigente que gobierna la materia-.

⁷⁰ FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (Manuel Alejandro), Análisis de la autotutela ejecutiva de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a la luz de la Sentencia TC/0830/18 [en línea]. Disponible en: <https://abogadosdq.com/analisis-de-la-autotutela-ejecutiva-de-la-direccion-general-de-impuestos-internos-dgii-a-la-luz-de-la-sentencia-tc-0830-18/> [consulta 15 de marzo de 2023]

⁷¹ Tribunal Superior Administrativo, 4ta. Sala, 6 de mayo de 2022 (núm. 0030-1642-2022-SEN-00371), disponible en: Consulta TSA - Poder Judicial [consulta 17 de enero de 2023].

De interés resaltar que, posteriormente a la decisión del Constitucional, en la nueva Ley General de Aduanas núm. 168-21, de 9 de agosto de 2021, el legislador mantiene el criterio de que el certificado de deuda tiene carácter de título ejecutivo y ejecutorio suficiente para ejercer las acciones y los procedimientos correspondientes (acción coactiva, art. 116), aspecto que al día de hoy no ha sido puesto a debate en el marco de algún conflicto llevado ante el Tribunal Constitucional.

En nuestra opinión, diferimos con la interpretación del Tribunal Constitucional, pues entendemos resulta incompatible con los fundamentos del principio de autotutela, de presunción de validez y características del acto administrativo y el mandato constitucional de un Estado que actúe con eficacia, que tenga que retrasar el cumplimiento hasta tanto se haya dictado sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, cuando no ha existido una suspensión del acto. Resta esperar que en una nueva ocasión, el Tribunal reflexione sobre su criterio y pueda flexibilizar esta interpretación a la luz de las consecuencias operativas que impactan negativamente en la administración del Estado.

3. *Ejecución subsidiaria*

El literal b. del art. 29 de la Ley núm. 107-13 reconoce como otro medio de ejecución forzosa de los actos finalizadores de procedimientos administrativos la «Ejecución subsidiaria, encomendando a persona distinta la realización del acto, a costa del obligado».

La ejecución subsidiaria, también llamada ejecución subrogada, es el procedimiento ejecutivo forzoso mediante el cual se obtiene lo ordenado en el acto administrativo de parte de un sujeto distinto al obligado original. Este nuevo sujeto puede ser tanto la Administración -cuando lo ejecuta de manera directa- o un privado.

Destacan GAMERO y FERNÁNDEZ⁷² que la principal característica de la ejecución subsidiaria es que mantiene exacto el contenido del acto y

⁷² GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *op. cit.*, p. 448.

no incorpora elemento agravatorio, a excepción de los daños y perjuicios, ya que se lleva a cabo, pura y simplemente, el efecto con el cambio solamente de la persona que ejecuta. Así también resalta REBOLLO PUIG⁷³ que el obligado original tendrá que soportar coactivamente dos actuaciones; la primera, que sea la Administración o un tercero quien ejecute el acto y la segunda, pagar los gastos de esta ejecución.

Al igual que el apremio sobre el patrimonio, este medio de ejecución forzosa puede recaer sobre los actos administrativos que creen una obligación de dar o hacer, con la diferencia de que el objeto, en lugar de ser una obligación líquida o dineraria, como en el apremio, suele ser una obligación de ejecución material y fungible, como por ejemplo, el retiro de unos materiales que han sido declarados como tóxicos o peligrosos para el medio ambiente o interés general, como la demolición o reparación de un edificio que ha sido declarado en estado de ruina o construido sin los correspondientes permisos.

Leyes especiales o sectoriales pueden prever este tipo de ejecución. Por ejemplo, en el caso dominicano, la Ley núm. 368-22, de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos establece la ejecución subsidiaria como mecanismo para obtener el cumplimiento de la obligación, en el caso de que un propietario no haya realizado las actuaciones necesarias para mantener las edificaciones en buen estado de conservación (art. 37), o cuando se haya aplicado una sanción administrativa que disponga una medida remediadora del daño, a título de ejemplo, la reubicación de unos residuos o desechos (art. 85), reconociendo, en ambos casos, que los costos serán a cuenta y cargo del obligado e infractor.

Por el contrario, la ejecución subsidiaria no puede ser aplicada cuando trate de actos administrativos cuyas obligaciones son *intuitu personae* o personalísimas, entendidas aquellas que por su naturaleza sólo pueden ser ejecutadas por esta persona, toda vez que se han encargado considerando

⁷³ REBOLLO PUIG (Manuel), «La ejecución subsidiaria de los actos administrativo». Coord. Climent Barberá, Juan *et al.*, Estudios en homenaje al profesor José M. Boquera Oliver, Valencia, Tirant lo Blanch, España, 2002, p. 198.

las cualidades, condiciones únicas, particulares o idóneas, de la persona; por ejemplo, para la entrega de trabajos de obras artísticas, técnicas, académicas, creativas etc., por lo que la persona no puede ser sustituida; y suelen ser artistas, técnicos o profesionales con alta especialización lo que impide delegar, ceder o subcontratar la responsabilidad otorgada a estos.

Es importante precisar que no procede la ejecución forzosa de contratos administrativos⁷⁴. En estos casos, la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones establece, como causa de sanción administrativa, la posibilidad de declarar la rescisión unilateral del contrato (art. 66.4) y adjudicar según el orden de prelación obtenido en el procedimiento competitivo de adjudicación si lo que resta pendiente de ejecución resulta menos del 40 % del monto total de contrato. En caso de superarse este monto, la Administración deberá realizar un procedimiento de contratación conforme la ley.

Si bien es cierto que el art. 31.9 de la Ley de Compras y Contrataciones reconoce la prerrogativa a la Administración, de proceder a la ejecución directa del objeto del contrato, cuando el proveedor o contratista no lo hiciera dentro de plazos razonables, esto no puede ser considerado como un medio de ejecución; primero, porque el contrato es un acto bilateral y no un acto administrativo⁷⁵ en los términos del ordenamiento jurídico dominicano (art. 8 Ley núm. 107-13), y segundo, porque el art. 29 de la Ley núm. 107-13 establece expresamente que estos medios de ejecución son para resoluciones (actos) que sean finalizadoras de los procedimientos administrativos y el contrato no lo es. Otra cuestión es que se trate de un acto administrativo emitido en el marco del procedimiento

⁷⁴ Ya lo advertía GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (Eduardo), *op. cit.*, p. 824, que no hay ejecución forzosa, pues, de Reglamento ni de los contratos administrativos, aunque pueda haberla, eventualmente, de los actos aplicativos que en ellos se originen.

⁷⁵ RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo A.), *op. cit.* p. 985 destaca que: «de la definición de acto administrativo se desprenden varios aspectos que en la doctrina administrativa han sido objeto de controversia, circunscribiendo los actos administrativos a los actos de alcance individual o de alcance concreto (...), al indicar que el acto administrativo es «declaración unilateral de voluntad» y que produce efectos jurídicos respecto a terceros y conlleva que los contratos no son actos administrativos, pues constituyen actividad bilateral de los órganos que ejercen función administrativa».

de selección de proveedor o contratista, que ordene alguna obligación no cumplida y se pueda aplicar un medio de ejecución forzosa si se entiende ajusta a la Ley núm. 107-13.

En otro orden, es indispensable que la ejecución forzosa se cumpla con un debido proceso mínimo, en el que se realice el previo apercibimiento al administrado, y que el plazo otorgado, tanto para la ejecución voluntaria inicial como el último antes de iniciar la coacción, sea suficiente en consideración al contenido y alcance de la prestación, esto como consecuencia del principio de proporcionalidad que rige la figura. Concretamente, este tipo de ejecución requiere que en caso de ser un privado a quien vaya a encargarse la ejecución, se deje constancia expresa en el expediente de su designación o adjudicación, y su aceptación.

Se debe llamar a atención que cuando la obligación que realizará el tercero se trate de una construcción o reparación de una obra, la prestación de un servicio o incluso la entrega de un bien, su designación no podrá ser discrecional. La Administración deberá, para ello, agotar el debido procedimiento de selección previsto en la Ley de Compras y Contrataciones, Ley núm. 340-06, ya que existirá una contraprestación en favor de este tercero, por lo que se ha de respetar el principio de libre concurrencia, y no pueden aceptarse contrataciones que sin justificación legal tiendan a eliminar o falsear la competencia y transparencia.

Con la participación del tercero se genera una vinculación jurídica directa con la Administración por el derecho de ejecutar y recibir una contraprestación al respecto, mas no se crea relación alguna con el obligado incumplidor, por lo que no se requiere darle audiencia para la selección.

La relación que sí se mantiene es de la Administración y el obligado originario, ya que la ejecución del acto se realizará a costa y cargo del último. En este caso, para establecer el monto del gasto de la ejecución subsidiaria, así como los daños y perjuicios que se hayan podido generar por el incumplimiento, sí deberá darse audiencia, en aplicación del derecho a ser oído, cuando se puedan adoptar medidas que puedan ser desfavorables (art. 4.8,

Ley núm. 107-13). La doctrina⁷⁶ ha hecho énfasis en que el costo de la ejecución no puede ser establecido de forma secreta y unilateral, sino que hay que dar audiencia al interesado, y es necesario objetivar la fijación del precio.

El principio de proporcionalidad aquí se ve altamente necesario cuando se va a determinar el pago no sólo por el gasto de la ejecución subsidiaria, sino por los daños y perjuicios. La Administración debe ser precisa, transparente y coherente con los gastos a reclamar, lo que significa que sea esta quien ejecute la obligación, o un privado, siempre deberá prevalecer la eficiencia de la ejecución, de manera tal que los gastos sean razonables a lo ejecutado, que debe ser siempre lo que estaba previsto, sin posibilidad de incluir obligaciones materiales nuevas y desproporcionales⁷⁷. Todo esto sin perjuicio de que puedan reconocerse aumentos de precio⁷⁸ propios del paso del tiempo o circunstancias sobrevenidas, pero que puedan ser, objetiva y debidamente sustentadas, documentadas y probadas.

Finalmente, el cierre de este tipo de medio de ejecución acontece cuando son liquidados el importe económico de la ejecución del acto y los gastos por daños y perjuicios por su incumplimiento, que deberán ser pagados integralmente por el obligado original, quien en caso de no hacerlo voluntariamente, podrá ser objeto de coacción por la vía del embargo y apremio sobre el patrimonio.

4. *Multa coercitiva*

El literal c) del art. 29 de la Ley núm. 107-13 también enlista, como medio de ejecución forzosa, la «multa coercitiva, con independencia de

⁷⁶ Véase a GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *op. cit.*, p. 448, y a GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Manual de procedimiento*, *op. cit.* p. 634.

⁷⁷ Ilustrador referir la decisión del Tribunal Supremo español de 30 de marzo de 1988 (azdi. 2494), donde este reconoce que «no resultaba aceptable que la obligación de abonar tres millones de pesetas se convierta en cerca de ocho millones, lo que para el interesado constituye, simplemente, una pura sorpresa, totalmente imprevista, y un hecho insólito entre lo que la Gerencia aprobó y lo que luego acepta sin rechistar, ante la presentación de las cuentas presentadas por la empresa constructora».

⁷⁸ Como destaca BARCELONA LLOP (Javier), *op. cit.*, p. 359, puede ser admisible que la cifra final sea un poco más elevada que la estimada en su momento, a consecuencia de la concurrencia de ciertas circunstancias objetivas y que debidamente se han de hacer constar.

las sanciones administrativas que pudieran imponerse». De antemano, es posible pensar que se trata de una sanción debido al uso del término «multa», con el que el legislativo ha nombrado a este medio; sin embargo, debe aclararse que en lo absoluto se trata de una pena o sanción por el incumplimiento del administrado.

La multa coercitiva tiene como función ejercer presión al sujeto obligado, con la intención de lograr que este, de manera directa, ejecute el acto. En palabras de GAMERO y FERNÁNDEZ, en este tipo de medio, la Administración le conmina [al administrado] a ejecutar el acto, con la advertencia de que en caso contrario, deberá abonar una cantidad líquida [la multa]. Se trata, por tanto, de presionar, de forzar al obligado para que realice la presentación mediante un estímulo negativo de carácter económico⁷⁹.

PARADA señala que la imposición de la multa, la cual puede ser reiterada en el tiempo tantas veces sea necesario, para doblegar la voluntad del obligado para cumplir el mandato del acto, es una técnica importada del Derecho alemán, en donde se denominan penas ejecutivas⁸⁰.

Esta medida, llamada «multa», no se impone con fines represivos, como sí son las sanciones, sino más bien como un mecanismo de disuadir al obligado y de convencerlo de renunciar a su resistencia a cumplir con el acto, pues de lo contrario, tendrá que pagar una cantidad de dinero. Se trata, pues, de una medida de constreñimiento económico, adoptada previo oportuno apercibimiento⁸¹.

⁷⁹ GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *Manual de Derecho Administrativo*, séptima edición, editorial Tecnos, Madrid, España, 2016, p. 450.

⁸⁰ PARADA (Ramón), *Derecho Administrativo I Parte General*, decimonovena edición, Madrid, Marcial Pons, 2012, p. 159. También resalta Javier BARCELONA, en su obra «ejecutoriedad, ejecutividad y ejecución forzosa de los actos administrativos», p. 290, que en Alemania, país en el que, junto a Italia, el estudio de la ejecución forzosa ha merecido mayor atención, para Otto MAYER, el primero de los medios de ejecución que se contempla es la pena coercitiva, entendida como «un mal a infligir al sujeto, mal cuya aplicación está a disposición de la autoridad, con el fin de lograr la obediencia a una orden individual emitida por ella».

⁸¹ Explican GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús) y GONZÁLEZ NAVARRO (Francisco), en *Comentarios*, op. cit. p. 2189, que este constreñimiento a través de la imposición de una multa económica deberá pagarlo el administrado y que se reitera en el tiempo, en determinados lapsos, para obtener su aceptación, que será cuando este ejecute el contenido del acto, tras no resistir que siga aumentando la multa.

En cuanto al ámbito de aplicación, dígase, para cuáles tipos de actos administrativos es susceptible aplicar la multa coercitiva, vemos que en la doctrina se relacionan para las obligaciones de hacer, pero lo cierto es que será la ley que las propone la que determinará las situaciones y actos en los que será admisible.

En el caso español, por ejemplo, el art. 103 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que aplicará en 1) actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado; 2) actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente y 3) actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

Al respecto, la misma doctrina española⁸² critica que se imponga la multa en los casos donde la obligación pueda ser ejecutada por otra persona -ejecución subsidiaria- y, además, no impone sobre el obligado nuevas cargas. Es por ello que PAREJO⁸³, explica que el único fundamento admisible para utilizar la multa como medio de ejecución, y no otro, sería si existen razones objetivas, de interés general o social, de que sea el particular quien cumpla por sí mismo la obligación que le incumbe, y no otra persona.

En el caso dominicano, a diferencia del español, la multa coercitiva es preferente a la compulsión sobre las personas, ya que de esta forma expresamente lo dispone el art. 29 de la Ley núm. 107-13. A la vista de que esta normativa no desarrolla el procedimiento de aplicación, deberá remitirse a cada ley sectorial o especial para confirmar en cuáles circunstancias y para cuáles actos será procedente. A título de ejemplo, el art. 296 de la Ley núm. 63-17 sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial reconoce que de no pagarse las multas impuestas como sanción, en el plazo señalado, se aplicarán unas tasas de recargo que se incrementan en el tiempo, según el retraso y conforme a lo establecido en el Código

⁸² Véase a PARADA (Ramón), *op. cit.* p. 160 y a GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.*, p. 825.

⁸³ PAREJO ALFONSO (Luciano), *op. cit.* p. 454.

Tributario. Igualmente, el propio Código (art. 26 y 27) reconoce la mora como un título habilitante para el ejercicio de la acción ejecutoria (ejecución forzosa) para el cobro de la deuda tributaria.

Este medio de ejecución tiene la particularidad de que no encaja dentro de los límites defendidos en la doctrina de MAYER que explicamos anteriormente, llamado «línea directa de la continuación del acto»⁸⁴, que establece que el medio de ejecución forzosa no debe imponer requerimientos adicionales, ni modificar o suprimir los que estaban en el acto no ejecutado, pues en efecto, con la multa coercitiva se añade un contenido adicional pero independiente de la obligación original para lograr el efecto forzoso, y se crean, por así decirlo, dos deudas (la del acto incumplido y el deber de pago de la multa). Ese elemento adicional es, precisamente, el pago de la cantidad en que se determine la multa.

Debido a que se incorpora un elemento nuevo y extra en la obligación del administrado, ciertos autores⁸⁵ concluyen que es indispensable la reserva de ley, es decir, que exista una normativa específica que habilite a la Administración a imponer esta multa y a fijar una cuantía monetaria como medio de ejecución forzosa, lo que resulta aplicable en el ordenamiento dominicano, ya que se rige constitucionalmente por el principio de juridicidad que exige el sometimiento pleno de la Administración (art. 138 CRD). Así pues, si un ente u órgano pretende aplicar una multa como medida de ejecución forzosa, será necesario que exista una ley que lo habilite y establezca la cuantía o parámetros de la multa.

Cabe reiterar que la multa, aunque tenga nombre atribuible a sanción, no es una sanción administrativa, no es una multa-sanción, y al no serlo, no le resulta aplicable el Derecho administrativo sancionador, ni su riguroso régimen de ejercicio de potestad sancionadora. El propio

⁸⁴ Explicada por los autores GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.* p. 825 y BARCELONA LLOP (Javier), *op. cit.* p. 272.

⁸⁵ CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *op. cit.*, p. 476, GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás), *op. cit.*, p. 825, ESTEVE PARDO (José), *op. cit.*, p. 214, GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *op. cit.*, p. 451 y PARADA (Ramón), *op. cit.* p. 160.

art. 29 establece que proceden las multas coercitivas «con independencia de las sanciones administrativas que pudieran imponerse», de modo que no le aplica el principio de *non bis in idem*, así que puede ser reiterada tantas veces como lo permita la normativa, para forzar al cumplimiento e independientemente de que exista otro tipo de sanciones administrativas.

Sin perjuicio de la posibilidad de reiterar multas como mecanismo coercitivo, con carácter general deberá respetarse el principio de proporcionalidad, que se constituye en un elemento fundamental en este tipo de medios ejecutivos que imponen un gravamen extra al administrado. La proporcionalidad debe extenderse tanto para fijar la cuantía, de acuerdo a los parámetros y rangos establecidos en la ley y relacionados al acto cuya ejecución forzosa se pretende, como para determinar la frecuencia de las reiteraciones y el plazo razonable que debe mediar entre una y otra. Si la ley no establece la frecuencia ni rangos para la multa, la Administración dispondrá de una facultad decisoria, pero estará plenamente sometida al control judicial, conforme al art. 139 de la Constitución, si el administrado la considera ilegítima, desproporcional y arbitraria.

En cuanto al procedimiento a seguir para aplicar este medio de ejecución forzosa, será necesario remitirse a las normas sectoriales o especiales. En cualquier caso, como estándar general de debido proceso preliminar, será necesario que exista el acto administrativo que habilita a aplicar la acción ejecutoria debido al incumplimiento, así como la notificación o advertencia (apercibimiento) al particular de la posibilidad de aplicar la multa, de mantenerse su resistencia a ejecutar el acto. De no ejecutarse el acto, se notificarán la o las multas aplicadas o hasta incluso reiteradas, generándose una nueva obligación que podrá, igualmente, ser exigible por otro medio forzoso como el embargo y apremio sobre el patrimonio.

5. *Compulsión sobre las personas*

El último medio de ejecución recogido en el art. 29 literal d) de la Ley núm. 107-13 dispone que podrá emplearse: «Excepcionalmente, la compulsión sobre las personas, para las obligaciones personales de no hacer o soportar». La propia disposición limita su aplicabilidad; será excepcional,

y los tipos de obligaciones, sólo para aquellas que además de ser *intuitio personae*, sean de no hacer o de soportar.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ destacan que este es el medio más radical en cuanto que se traduce, pura y simplemente, en el empleo de la fuerza sobre las personas, eliminando la libertad de las mismas⁸⁶. Consiste en una coerción, pero en lugar de económica, como la multa, es ahora física sobre el sujeto obligado⁸⁷. La compulsión sobre las personas, además de un medio de ejecución forzosa para el cumplimiento de actos administrativos que ordenen no hacer o soportar una determinada situación, puede también ser una manifestación de coacción directa⁸⁸, pero esta última no es un medio, ya que no existe un acto previo que suponga el título ejecutivo, ni otras circunstancias apremiantes que imponen su uso, como será puntualizado en otro apartado de este capítulo.

Ahora bien, nos resulta evidente que la compulsión como medio de ejecución sólo puede imponerse de forma excepcional cuando ninguno de los otros medios sea eficiente ni suficiente, en atención a la obligación que se requiere cumplir. Por eso la propia Ley núm. 107-13 la circunscribe en obligaciones negativas, que son aquellas de no hacer y de soportar y que sean personalísimas.

En opinión de GONZÁLEZ PÉREZ⁸⁹, la compulsión directa sobre las personas, como medio típico de ejecución forzosa, se traducirá en la realización de lo dispuesto en el acto administrativo: impedir que se haga lo que no se debe hacer o que el obligado soporte lo que debe soportar.

Con las obligaciones de no hacer, BARCELONA LLOP⁹⁰ destaca que la Administración pretende imposibilitar el hecho prohibido por la orden administrativa (el acto), que consiste en impedir, en descartar y por tanto, no se realiza ningún trabajo útil que incumba al obligado

⁸⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.*, p. 837.

⁸⁷ GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *op. cit.*, p. 452.

⁸⁸ GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Manual de procedimiento*, *op. cit.*, p. 645.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 649.

⁹⁰ BARCELONA LLOP (Javier), *op. cit.*, p. 239.

y esto tiene gran importancia para la cuestión de los gastos, en el entendido de que quien está sometido a la coacción, no tiene nada que reembolsar.

En cuanto a las obligaciones de soportar, el mismo autor reseña la tesis defendida por MAYER, en la que se plantea como el verdadero campo paradigmático donde se verifica realmente una fuerza física, que restringe la libertad, pues la coacción sólo puede hacer una cosa: obligar al administrado a soportar la decisión de la Administración.

Si bien las compulsión sobre las personas comprende medidas de coerción que pueden ser muy variadas, desde el impedimento de esta a la entrada en un lugar, la inmovilización para su desplazamiento en una vía pública, donde más se aplica y se materializa con enfoque a la obligación de soportar es en los casos de tratamientos médicos o sanitarios obligatorios, donde el Estado, llamado a proteger y salvaguardar la salud de las personas y evitar propagaciones de pandemias, epidemias o peligro de ambas, se encuentra habilitado por la ley para determinar las medidas necesarias, a fin de proteger a las población, conforme el art. 69 Ley General de Salud núm. 42-01.

De lo anterior se incluye el deber de soportar las vacunas obligatorias (art. 64, Ley núm. 42-01) e incluso, someterse a observación y aislamiento cuando así lo hayan ordenado contra la persona identificada con la enfermedad que pueda ser transmisible y contagiosa (art. 66, Ley núm. 42-01). El más reciente ejemplo que la humanidad ha vivido fueron los casos de aislamiento, cuarentenas, obligatorias por contagio con el Covid-19 y decisiones vinculadas, cuando las personas no lo hacían voluntariamente y se les sometía a ello, igual que al hecho de posteriormente soportar la realización de pruebas diagnósticas y de detección del virus SARS-CoV-2⁹¹.

⁹¹ En el caso dominicano, las órdenes de aislamiento por COVID-19 fueron emitidas por el Ministerio de Salud Pública, mediante protocolos para el diagnóstico, aislamiento y tratamientos del coronavirus (Covid-19) del 4 de marzo de 2020 y posteriormente, actualizado mediante la Resolución 0004-2021, de fecha 15 de enero de 2021 y modificada con la Resolución núm. 0002-2022, de fecha 7 de enero de 2022.

No aplicará la compulsión sobre las personas para las obligaciones de hacer. La doctrina⁹² ha coincidido en que este tipo de obligaciones no se puede imponer a través del uso de la fuerza, pues se consideraría un atentado al derecho a la dignidad humana y al respeto de sus derechos fundamentales. El medio de ejecución forzosa que se podrá utilizar para lograr el cumplimiento de este tipo de obligaciones es la multa coercitiva, y si no es posible tampoco, tendrá que demandarse en daños y perjuicios.

Cabe precisar que el uso de la fuerza en las obligaciones de no hacer y soportar está sujeto a requisitos y límites estrictos, que además del deber de respetar el principio de proporcionalidad, transversal a todos los medios de ejecución, se requiere la habilitación legal expresa que lo autorice y el estricto respeto a la dignidad humana (art. 8 CRD) y a los derechos fundamentales. Indudable es este mandato que el párrafo II del referido art. 29 de la Ley núm. 107-13 lo exige de forma concreta. El desconocimiento de estos límites de derecho y parámetros constitucionales, en palabras de ESTEVE PARDO⁹³, supondrán un evidente control judicial y podrían suscitar acciones de amparo por la violación de derechos fundamentales y en demanda por daños y perjuicios.

En cuanto al procedimiento de ejecución de este medio, debido a que son múltiples y variadas las formas de compulsión, que estarán delimitadas por la proporcionalidad, pero también por la particularidad de la situación, además de su carácter eminentemente excepcional, no suelen desarrollarse normas generales para todo tipo de compulsión, sino que cada ley sectorial o especial que así las habilite deberá desarrollar parámetros y límites concretos que guíen y orienten a la autoridad ejecutoria.

En definitiva, de forma transversal, como explica CONCEPCIÓN ACOSTA⁹⁴, son aplicables las normas de los demás medios, dígame acto

⁹² Véase al respecto, entre otros, a GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *op. cit.*, p. 452, GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Manual de procedimiento*, *op. cit.*, pp. 645 y 649 y a CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *op. cit.*, p. 477.

⁹³ ESTEVE PARDO (José), *op. cit.*, p. 215.

⁹⁴ CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *op. cit.*, p. 477.

administrativo que ordena una obligación, la notificación o advertencia (apercibimiento) a la persona obligada que incumple el acto y la actuación de la autoridad aplicando el acto, en este caso, el de compulsión proporcional para impedir que no se haga lo que se ordenó no hacer o soportando lo que debía soportar.

IV. LA COACCIÓN DIRECTA O INMEDIATA

Como adelantamos al principio del presente capítulo, la coacción de la Administración pública no se agota con la ejecución forzosa para sus actos administrativos, pues en ocasiones, tendrá que accionar ante situaciones apremiantes, donde será necesario aplicar directamente la coacción para mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas, los bienes públicos y privados, y prevenir la comisión inmediata de infracciones a la ley.

En ese sentido, ante las situaciones apremiantes y urgentes, la Administración, en virtud también de la autotutela enfocada aquí en el deber de hacer cumplir la ley y de garantizar derechos, como es la preservación de vidas, la seguridad y la integridad de las personas o incluso de los bienes, aparece la figura de la coacción directa, también llamada coacción inmediata.

La coacción directa, explicada por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ⁹⁵, es la acción administrativa lanzada inmediatamente contra determinadas situaciones apremiantes contrarias al orden público y al interés general, sin el intermedio de un título ejecutivo, que la diferencia de la ejecución forzosa —principalmente de la compulsión sobre las personas— donde sí existe el título ejecutivo que ha cumplido un procedimiento previo. Señalan como ejemplo de coacción inmediata o directa la carga de la policía frente a un tumulto callejero, o la defensa, igualmente por medios policiales, de una cosa o de una institución afectos al servicio público,

⁹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *op. cit.*, p. 827.

o la prevención de un hecho punible, o la acción inmediata frente a una calamidad pública.

Resalta GONZÁLEZ PÉREZ⁹⁶ que la coacción directa incluso puede llegar a ser utilizada simultáneamente, al aplicar un medio de ejecución forzosa donde sea necesario repeler con la fuerza pública una perturbación u oposición al accionar administrativo, como sucede, por ejemplo, al momento de hacer un embargo sobre el patrimonio, si el embargado o terceras personas se oponen a dicho embargo, haciéndolo impracticable o insuficiente (art. 103 Código Tributario).

La teoría de la coacción directa o inmediata proviene de la doctrina alemana defendida por MAYER, como parte de la tradición del Derecho de Policía, donde se permite el uso de la fuerza y de las armas por las autoridades policiales, pero como explica el autor alemán, esto no es un derecho natural del Estado y debe ser siempre dentro de los límites previstos en la ley y bajo estricto cumplimiento de la proporcionalidad en la aplicación de la fuerza.

A diferencia de la ejecución forzosa, la coacción directa tiene como finalidad la rectificación inmediata -de parte de la propia Administración- de una situación de hecho, por demás en un tiempo rápido, que no permite agotar el procedimiento tradicional de un acto declarativo previo con opción a cumplimiento voluntario. Esa rectificación de la situación de hecho que perturba el orden público y al interés general, son confrontadas por la fuerza pública que se aplica sobre una persona o un grupo de ellas (ya que la situación puede ser colectiva) para restablecer, controlar o evitar la situación adversa, por lo que su ejercicio es absolutamente excepcional y debe estar condicionada a circunstancias muy concretas, aplicadas de manera temporal.

La temporalidad en el uso de la fuerza es una condición vital de la coacción directa, ya que su uso se justifica sólo en tanto la situación inminente de peligro esté presente. Inmediatamente la situación de peligro

⁹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Manual de procedimiento*, op. cit., p. 945.

ha cesado o haya sido controlada, la Administración está obligada a iniciar los trámites y procedimientos ordinarios para determinar las situaciones de hecho y de derecho de las acciones contrarrestadas. Si las circunstancias graves y apremiantes que motivaban el uso de la fuerza pública desaparecen, pero no así la coacción administrativa, esta deja de ser legítima, y probablemente se constituya en una vía de hecho.

De modo que no debe confundirse la fuerza que se aplica de forma directa o inmediata, como coacción legítima autorizada por la ley, con aquella que trasciende la proporcionalidad y la temporalidad, convirtiéndose en una violencia ilegítima e irrazonable y, además, en la violación del debido proceso, en cuyo caso será una coacción ilegítima o **vía de hecho**.

A. PARTICULARIDADES DE LA COACCIÓN DIRECTA O INMEDIATA

En nuestro ordenamiento jurídico, la normativa general, Ley núm. 107-13 no regula la coacción directa, como sí lo ha hecho con los medios de ejecución forzosa recién analizados. No obstante, encontramos en la Constitución su fundamento jurídico en un Estado Social y Democrático de Derecho. Vemos como misión constitucional de la Policía Nacional (art. 255) el prevenir y controlar delitos, así como el mantener el orden público, al tiempo de proteger el ejercicio de los derechos de las personas y la convivencia pacífica. La policía es, pues, un actor del Estado Social y Democrático de Derecho, con el que se garantizará prevalecer la seguridad y protección de los derechos de las personas.

Para tales fines, es la propia Constitución, por ejemplo, la que confiere potestad al(la) presidente(a) como jefe(a) de Estado (art. 128) y máxima autoridad de la Policía Nacional, para, a través de esta, adoptar las medidas de policía y seguridad, a fin de controlar que no se desnaturalice el derecho a huelga de una manera tal que perturbe o amenace el orden público, la seguridad del Estado, el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública. Así también existen leyes sectoriales o especiales que expresamente admiten el uso de la fuerza pública.

En esa línea, la Ley Orgánica de la Policía Nacional, núm. 590-16, dispone en su art. 11 que los miembros de la policía son agentes de la autoridad y depositarios de la fuerza pública, y esto es así porque en circunstancias excepcionales, la policía estará facultada para requerir coactivamente, mediante la aplicación inmediata del uso de la fuerza de forma proporcional, una determinada conducta de las personas.

En este punto, resaltan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ⁹⁷ que la actuación autónoma de la policía está normalmente justificada, cuando se trata de hechos punibles, en razones ya sea o bien de prevención o impedimento del delito antes de su exteriorización, o bien de urgencia o inmediatez, si se trata de eliminar la posibilidad de ulteriores delitos. Pero esta actuación no es ilimitada; todo lo contrario, está regida por principios y límites que la condicionan y que además serán sujetos de control de legalidad por los tribunales.

En el caso dominicano, la Ley núm. 590-16, de manera expresa establece que el uso de la fuerza sólo será lícito como última opción y obedeciendo a criterios de oportunidad, congruencia y proporcionalidad, de conformidad con la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos (art. 14). Recordemos que el principio de legalidad y de proporcionalidad permanecen siempre activos en el accionar de la Administración, principios que se preservan también para la coacción directa o inmediata.

Igualmente, el uso de la fuerza y cuándo esta procede no queda a la libre discreción, ya que el art. 55 de la reiterada Ley núm. 590-16 ordena al Consejo Superior Policial a emitir un reglamento que establezca sus reglas de uso, aunque anterior a la Ley núm. 590-16, a marzo 2023, sigue vigente el Reglamento sobre uso de la fuerza en la Policía Nacional, aprobado mediante Resolución 011-2014 del Consejo Superior Policial, de abril de 2014.

El referido reglamento sobre la fuerza pública constituye el marco jurídico actual que establece en cuáles casos y bajo cuáles circunstancias

⁹⁷ *Ibidem*, p. 845.

y con qué medidas se puede aplicar la fuerza pública, para salvaguardar y mantener el orden público, la integridad, los derechos y bienes jurídicos de las personas, preservar las libertades, la paz pública y prevenir la comisión de delitos (art. 4). No obstante, consideramos que sería necesaria una reflexión más profunda sobre la legalidad de esta norma, a la luz de la garantía y protección constitucional de los derechos fundamentales como el de la libertad individual.

Por otra parte, cabe destacar que el término ‘fuerza pública’, no se refiere exclusivamente al uso de la compulsión o fuerza física sobre las personas. El reglamento lo extiende a una serie de técnicas, tácticas y métodos mucho más amplios que aquellos y que incluyen, de forma preferente y más deseable, medidas disuasivas y, como última instancia, la fuerza letal, a través del uso de armas. Y es que la imposición de la fuerza pública a través de las armas y en contra de las personas, constituyen la más grave de las medidas de coacción directa, por sus efectos, que si no son controlados, normalmente serán irreparables y quedará solamente la vía indemnizatoria.

Es innegable que en el uso de la coacción directa, cuando existe una situación de inmediatez o urgencia, se produce una exaltación del poder de las autoridades administrativas que, en cierto modo, dispensa del tradicional trámite de apremio y el título ejecutivo -requeridos para la ejecución forzosa-, ya que aquí no se trata de que la persona rectifique por sí misma su accionar y cumpla con el deber, sino que es sometido a su cumplimiento directamente por la Administración, a través del uso de la fuerza pública -en sentido amplio-. En atención a esta situación, se deben reforzar aún más los controles de legalidad y la tutela efectiva de los administrados.

De este modo, los tribunales siempre podrán controlar la legitimidad de la medida coactiva concreta, validando en cada caso sus límites legales explícitos, la competencia, las circunstancias legitimadoras, la proporcionalidad de la reacción, todo ello para confirmar que el fin justifica el uso de la fuerza.

Considerando la estrecha línea que existe entre la coacción directa legítima y la posible arbitrariedad absoluta, que se convierte en una vía de hecho, se hace necesario dedicar un apartado para puntualizar brevemente de qué trata esta, para ilustrar mejor sus diferencias.

V. LA COACCIÓN ILEGÍTIMA O VÍA DE HECHO

Hasta aquí hemos expuesto las dos manifestaciones legítimas de la coacción de la Administración. Por una parte, los medios de ejecución forzosa de sus actos administrativos, y de forma más excepcional y para situaciones de hecho urgentes o apremiantes, la coacción directa. En los dos ámbitos, la coacción aplicada procura proteger, promover derechos y garantizar con eficacia y efectividad el interés general, mantener el orden público, la integridad física de las personas, los bienes públicos y privados, y prevenir la comisión inmediata de infracciones a la ley. Se realizan sustentadas en el título habilitante y aplicando el debido procedimiento administrativo, requisitos fundamentales que llevan precisamente a dar legitimidad a la actuación de la Administración.

Al margen de estas dos formas de manifestación de la coacción administrativa, aparece una coacción ilegítima, llamada vía de hecho. Su conceptualización nace en Francia, como una construcción de su Derecho administrativo, que se enfocó en el escenario del derecho de propiedad, derechos patrimoniales de las personas y sobre el cual se establece que cuando la Administración actúa sin estar habilitada por una ley, un acto administrativo ejecutivo, o incluso existiendo acto y ley, actúa sin observar el procedimiento establecido por la norma, no puede apoderarse, modificar o eliminar derechos patrimoniales; al hacerlo, comete un abuso grave, que es una manifestación de su prepotencia, llamada *voi de fait* -vía de hecho, en español-, porque ha sobrepasado los límites que el ordenamiento jurídico establece.

Actualmente, la vía de hecho no sólo se restringe a los derechos patrimoniales -aspecto que se abordará, en parte, en el capítulo XVI de este manual, sobre la expropiación-, sino que puede afectar en todos los ámbitos de actuación de la Administración pública, cuando esta pasa a la acción, ya sea sin haber adoptado previamente la decisión que le sirva de fundamento jurídico (es decir, sin tener la competencia, potestad o facultad) o cuando, en el cumplimiento de una actividad material de ejecución (aplicando lo contenido del acto), comete una irregularidad grosera que afecta negativamente derechos patrimoniales o libertades públicas de las personas.

Como bien afirma ESTEVE PARDO, «si la actuación de la Administración no está precedida y revestida de un procedimiento, (...) sitúan a la Administración al margen de su Derecho propio, de los privilegios y defensa de que dispone, y la arrojan a la que se conoce como vía de hecho»⁹⁸.

CONCEPCIÓN ACOSTA⁹⁹ refiere que estamos ante una vía de hecho cuando la actuación material, atentatoria a la posesión de los bienes del particular, carece del acto administrativo que le hubiere conferido cobertura jurídica, así como cuando el acto fuera, a todas luces y sin duda alguna, atentatorio contra la posesión de bienes del administrado de manera arbitraria.

Por su parte, GAMERO y FERNÁNDEZ¹⁰⁰ explican que la vía de hecho se produce cuando los poderes públicos realizan una ejecución material que carece de soporte jurídico, por vicios ante la inexistencia de un acto administrativo previo, la nulidad radical del acto administrativo que se ejecuta o cuando, al ejecutar el acto, se excede lo que permitía el acto mismo.

En el ordenamiento jurídico dominicano, la figura de la vía de hecho no aparece definida en la Ley núm. 107-13, aunque sí es reconocida en la Ley núm. 13-07, sobre traspaso de competencias y creación del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (hoy Tribunal Superior Administrativo), como causa para interponer recurso ante dicha jurisdicción. No obstante, el Tribunal Constitucional reconoce expresamente el término ‘vía de hecho’ en su Sentencia TC/0224/19 del 7 de agosto de 2019, al decir: «h. Conviene destacar que, por vía de hecho administrativa, debe entenderse una actuación material de la Administración carente de cobertura jurídica, que perturba el ejercicio de sus derechos por los particulares y prescinde de las reglas procesales establecidas».

Vistos estos conceptos doctrinales y jurisprudenciales, podemos resaltar que la vía de hecho es una manifestación ilegítima de la coacción

⁹⁸ ESTEVE PARDO (José), *op. cit.*, p. 215.

⁹⁹ CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *op. cit.*, p. 301.

¹⁰⁰ GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *op. cit.*, p. 453.

administrativa, que ordena y aplica la Administración a través de sus funcionarios sin tener competencia, acto administrativo que *sea un título ejecutivo o prescindiendo totalmente del procedimiento establecido*¹⁰¹, afectando situaciones jurídicas y causando perjuicio al administrado en su patrimonio y limitaciones en sus derechos y libertades.

De modo que, se concluye claramente que cuando se pretenda aplicar una ejecución forzosa sin el acto administrativo ser ejecutivo, sin previo apercibimiento, cuando se utilice la fuerza pública sin estar habilitado y en ambos casos de forma desproporcional y desequilibrada en cuanto a los hechos y las medidas coactivas aplicadas, la Administración estará cometiendo una coacción ilegítima, una vía de hecho que es una violación grave, sujeta a nulidad de pleno derecho y con la cual compromete su responsabilidad civil, conjunta y solidariamente con los funcionarios y servidores que hayan participado, por los daños y perjuicios ocasionados con su actuación antijurídica.

VI. CONCLUSIÓN Y PROSPECTIVA DE FUTURO

La coacción administrativa es una competencia idónea y hasta necesaria para la Administración pública cumplir con eficacia sus mandatos constitucionales, ante el desconocimiento e incumplimiento voluntario de las personas de sus deberes y obligaciones impuestas en actos administrativos (ejecución forzosa) y cuando existen situaciones apremiantes, ocasionadas por estos mismos, que requieren la intervención directa del Estado para mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas, los bienes públicos y privados, y prevenir la comisión inmediata de infracciones a la ley (coacción directa). Sin embargo, no debe olvidarse que es el Poder Judicial quien, por regla general, ostenta la autoridad para ordenar e imponer que las personas, así como los demás entes y órganos del Estado cumplan con sus deberes y con el mandato de la ley.

¹⁰¹ El destacado es nuestro.

Es por esa razón que en el caso dominicano, ante el sometimiento pleno de la Administración al ordenamiento jurídico, será necesaria la habilitación legal expresa para que esta pueda aplicar la coacción administrativa sobre las personas, la cual, en todo caso, deberá ser subsidiaria y excepcional.

En ese orden, hemos visto que la Ley núm. 107-13, aun cuando sólo enumera los medios de ejecución forzosa para los actos administrativos en su art. 29, dígame, sólo una de las manifestaciones de la coacción administrativa, a lo largo de este trabajo hemos comprobado que la Administración sí tiene competencia para ejercer la coacción directa e inmediata (fuerza pública), como se desprende del principio constitucional de eficacia, del art. 255 sobre la misión de la Policía Nacional y de su propia Ley orgánica núm. 590-16, bajo estrictos parámetros de legalidad y proporcionalidad y con el objetivo de lograr determinadas conductas de las personas o evitarlas. Además, de manera dispersa en otras leyes sectoriales, se admite el uso de la fuerza pública en determinadas circunstancias.

Sin perjuicio de lo anterior, la principal reflexión a la que llegamos, luego de analizar la Constitución, las leyes, la jurisprudencia y la doctrina local y comparada es que, para llevar a la práctica la coacción administrativa, sea la ejecución forzosa de los actos o la coacción directa, la Ley núm. 107-13 resulta notoriamente insuficiente, al no desarrollar conceptos básicos como coacción, autotutela, pero lo más necesario, y a la vez más ausente, por la falta de procedimiento común o reglamento que indique las condiciones y sus trámites -al menos generales-, para la aplicación de los medios de ejecución previstos en su art. 29. Sin decir del silencio absoluto sobre la figura de la coacción directa.

Probablemente, estas lagunas han sido caldo de cultivo para que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0830/18, haya interpretado que no es posible iniciar el cobro compulsivo y por tanto, el medio de ejecución forzosa de embargo y apremio sobre el patrimonio basado en el certificado de deuda tributaria, por considerar que, ante una impugnación, ese crédito no es cierto, líquido ni exigible mientras no haya sido determinado por la jurisdicción contenciosa-tributaria; eliminando

la posibilidad práctica de autotutela ejecutiva de la Administración en esos casos.

Por ello, consideramos que regular de forma más precisa la coacción administrativa agregaría valor para mejorar el accionar de la Administración, de cara al deber de cumplir y aportar con eficacia a la función esencial del Estado, sin que de modo alguno queramos significar que deba regularse en detalle cada trámite procedimental.

Consideramos que regular de forma más precisa la coacción administrativa debe tener como finalidad dar garantía a las personas sobre el acierto y objetividad de las decisiones y actuaciones de la Administración, pero nunca convertirse en excesivos hitos formales que obstaculicen la eficacia del procedimiento y de la actividad administrativa y, en consecuencia, su formación de la voluntad y el ejercicio de sus competencias.

Concluimos con que mientras existan estas lagunas jurídicas, será imperativo acudir a los principios generales del Derecho para orientar la actividad de coacción de la Administración, junto a aquellas buenas prácticas de sistemas jurídicos comparados, siempre que resulten compatibles con el dominicano. Así pues, el principio de proporcionalidad desempeña un rol vital como parámetro de su legitimidad para garantizar el equilibrio entre el poder de la Administración, de imponer su autoridad para el cumplimiento efectivo de sus decisiones y proteger el interés general, versus el deber de garantía de respeto y promoción de los derechos y libertades de las personas que permitan, en cada caso concreto, distinguir correctamente cuándo una coacción es legítima o cuándo se está en presencia de una arbitraria, violenta e irracional y, en consecuencia, una vía de hecho, por ser claramente ilegítima.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARCELONA LLOP (Javier), *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, primera edición, Santander, Editorial Universidad de Cantabria, España, 1995.
- BREWER-CARÍAS (Allan R.), *Principios del Procedimiento administrativo: Estudio de Derecho Comparado*, colección Estudios de Derecho Administrativo

Volumen II. Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2016.

- CASSAGNE (Juan Carlos), *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, décima edición, La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2011.
- CASSAGNE (Juan Carlos), *La ejecutoriedad del acto administrativo: La suspensión de sus efectos en el procedimiento administrativo*, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (Jaime) et al., *Visión Actual del Acto Administrativo: Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho administrativo*, Fundación Institucionalidad y Justicia y Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Santo Domingo, República Dominicana, 2012.
- COMADIRA (Julio Pablo), *Presunción de legitimidad, ejecutoriedad y suspensión judicial de los efectos del acto administrativo: un intento de aproximación equilibrada entre los caracteres esenciales del acto administrativo y la tutela judicial efectiva. La suspensión judicial de los efectos del acto administrativo como nulidad atípica o impropia*, tesis doctoral inédita, Facultad de Derecho de la Universidad Austral para optar al título de doctor en Derecho, Buenos Aires, Argentina, 2020.
- CONCEPCIÓN ACOSTA (Franklin), *Apuntada la Ley núm. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo Con doctrina y jurisprudencia dominicana y Comparada, sistematizada con el régimen administrativo vigente*, primera edición, impresora Soto Castillo, Santo Domingo, República Dominicana, 2016.
- DELPIAZZO (Carlos E.) y VELÁZQUEZ (Cristina) (Dir.), *Tratado de Derecho Administrativo Enrique Sayagués Laso*, onceava edición, Editorial Fundación de Cultura universitaria, Montevideo, Uruguay, 2022.
- ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho Administrativo*, tercera edición, Marcial Pons, Barcelona, España, 2013.
- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ (Manuel Alejandro), Análisis de la autotutela ejecutiva de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a la luz de la Sentencia TC/0830/18 [en línea]. Disponible en: <https://abogadosdq.com/analisis-de-la-autotutela-ejecutiva-de-la-direccion-general-de-impuestos-internos-dgii-a-la-luz-de-la-sentencia-tc-0830-18/>
- GAMERO CASADO (Eduardo) y FERNÁNDEZ RAMOS (Severiano), *Manual de Derecho Administrativo*, séptima edición, editorial Tecnos, Madrid, España, 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) y FERNÁNDEZ (Tomás Ramón), *Curso de Derecho Administrativo I*, decimoséptima edición, Pamplona, Aranzadi, SA, España, 2015.
- GIANNINI, Massimo Severo, *Diritto Amministrativo*, vol. primo, tercera edición, Dott. A. Guiffirè Editore, Milano, Italia, 1993.

- GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús) y GONZÁLEZ NAVARRO (Francisco), *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimientos Administrativos Común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre II), segunda edición, Civitas, Madrid, España, 1999.
- GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Manual de procedimiento administrativo*, segunda edición, Civitas, Madrid, España, 2002.
- GORDILLO (Agustín Alberto), *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo*, Tomo VIII, primera edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, 2013.
- HERNÁNDEZ MENDIBLE (Víctor Rafael), «La ejecución de los actos administrativos». En *Revista de investigación académica de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Derecho PUCP)*, núm. 67, Perú, 2011.
- HUAMÁN (José Alberto Estela), «El procedimiento de ejecución coactiva», en *Revista de Derecho administrativo*, no. 11, Perú, 2012.
- *Jurisprudencia administrativa del Consejo de Estado Frances «Grands Arrêts»*, vigésima edición, Editios Dalloz, Boletín Oficial del Estado, Imprenta Nacional, Madrid, España, 2015.
- MARINHOFF (Miguel S), *Tratado de Derecho Administrativo Tomo II*, cuarta edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- ORTIZ (Eduardo), «Los privilegios de la administración pública». En *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 23, San José, Costa Rica, 1974.
- PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo I Parte General*, decimonovena edición, Marcial Pons, Madrid, España, 2012.
- PAREJO ALFONSO (Luciano), *Lecciones de Derecho Administrativo*, quinta edición, Valencia, Tirant lo Blanch, España, 2012.
- PENAGOS (Gustavo), *El acto administrativo. Tomo I, Parte General*, sexta edición, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá, España, 1996.
- PRIETO SANCHÍS (Luís), «Neoconstitucionalismo y ponderación judicial» en Carbonell (Miguel) (editor), *Neoconstitucionalismo*. 2da edición, Editorial Trotta, Madrid, España, 2005.
- QUINTERO OLIVARES (Gonzalo), «La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal» en *Revista de Administración Pública*, núm. 126, España, 1991.
- REBOLLO PUIG (Manuel), *La ejecución subsidiaria de los actos administrativos*, Coord. CLIMENT BARBERÁ (Juan) *et al.*, Estudios en homenaje al profesor José M. Boquera Oliver, Valencia, Tirant lo Blanch, España, 2002.
- RECUERDA GIRELA (Miguel Ángel), «La ejecución forzosa del acto administrativo recurrido tras la desestimación presunta del recurso» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 109, España, 2021.

- RODRÍGUEZ HUERTAS (Olivo A), «El Acto Administrativo en República Dominicana: Su tratamiento en el proyecto de Ley de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo» en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (Jaime) *et al.*, *Visión Actual del Acto Administrativo: Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho administrativo*, Santo Domingo, Fundación Institucionalidad y Justicia y Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, España, 2012.
- Rodríguez, (Libardo), *Derecho Administrativo General y colombiano*, vigésima primera edición, Bogotá, Colombia, 2021.
- SANTOFIMIO GAMBOA (Jaime Orlando), *Compendio de Derecho Administrativo*, primera edición, Universidad del Externado, Bogotá, Colombia, 2017.

