

LA SENTENCIA Y SU EJECUCIÓN EN EL PROYECTO  
DOMINICANO DE LEY SOBRE CONTROL JUDICIAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*THE SENTENCE AND ITS EXECUTION IN THE DOMINICAN  
PROJECT OF JUDICIAL CONTROL OF THE PUBLIC  
ADMINISTRATION ACT*

*Rev. Boliv. de Derecho N° 32, julio 2021, ISSN: 2070-8157, pp. 586-617*



Miguel Ángel  
TORREALBA  
SÁNCHEZ

**ARTÍCULO RECIBIDO:** 11 de enero de 2021

**ARTÍCULO APROBADO:** 30 de abril de 2021

**RESUMEN:** Se analiza el régimen de la ejecución de la sentencia en el proyecto dominicano de Ley de Control Judicial de la Administración Pública, partiendo de los poderes de sustitución declarativa y ejecutiva del juez contencioso administrativo. Se inicia con la referencia a las pautas constitucionales del proceso administrativo. Luego, se describen las diversas modalidades de sustitución judicial en los tipos de sentencias (declarativas, constitutivas y de condena) regulados en el proyecto, para de seguidas aludir al régimen del embargo ejecutivo de bienes públicos. Se culmina describiendo: las potestades que se otorgan al juez para acordar medidas indirectas que coadyuvan con la ejecución del fallo, los supuestos de imposibilidad de ejecución y la extensión a terceros de la sentencia.

**PALABRAS CLAVE:** Sentencia; ejecución judicial; contencioso-administrativo; República Dominicana.

**ABSTRACT:** *The regime of the execution of the sentence is analyzed, starting from the powers of declarative and executive substitution of the contentious-administrative judge. It begins with the reference to the constitutional guidelines of the administrative process. Then, the different modalities of judicial substitution are described in the types of sentences (declarative, constitutive and conviction) regulated in the project, to then refer to the regime of executive seizure of public goods. It ends by describing: the powers granted to the judge to agree indirect measures that assist with the execution of the judgment, the cases of impossibility of execution and the extension of the sentence to third parties.*

**KEY WORDS:** *Sentence; judicial execution; contentious-administrative; Dominican Republic.*

**SUMARIO.-** I. PRELIMINAR.- II. LAS TENDENCIAS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA IBEROAMERICANA EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.- 1. El reemplazo paulatino de la dualidad recursiva “exceso de poder-plena jurisdicción” por la pretensión procesal administrativa en sus diversas modalidades.- 2. La adopción de las potestades de sustitución declarativa y ejecutiva del juez en el proceso administrativo.- III. LAS PAUTAS CONSTITUCIONALES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DOMINICANO Y SU DESARROLLO EN EL PROYECTO. IV. LOS LINEAMIENTOS DEL PROYECTO EN MATERIA DE SENTENCIA Y SU EJECUCIÓN.- 1. El objeto del proceso: Las diversas manifestaciones de la actividad administrativa.- 2. Los tipos de pretensiones procesales administrativas.- 3. Los tipos de sentencias.- 4. Las potestades judiciales de sustitución declarativa y ejecutiva.- A) Sustitución declarativa.- B) Sustitución ejecutiva.- a) Sentencias de condena pecuniaria.- b) Otras sentencias condenatorias.- c) El embargo de bienes públicos (del dominio privado).- C) Medidas indirectas que coadyuvan con la sustitución.- 5. Supuestos excepcionales de imposibilidad de ejecución.- 6. La extensión a terceros de los efectos de la sentencia. IV. CONSIDERACIONES FINALES.

---

## I. PRELIMINAR.

La simultaneidad de la realización de este tan prestigioso evento en tierras dominicanas con la presentación del primero anteproyecto y luego proyecto de Ley sobre el Control Judicial de la Administración Pública en ese mismo país<sup>1</sup>, resulta propicia para exponer algunas consideraciones sobre este último. Ello, habida cuenta de que se trata del texto que tiene como propósito desarrollar las pautas constitucionales en materia procesal administrativa, lo que implica asentar entonces las bases legales de una de las más trascendentes modalidades del control de juridicidad y tutela jurisdiccional frente al Poder Público, y, por tanto, de la consolidación y fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho.

Así pues, visto que el tema de la Justicia Administrativa, en tanto modalidad de control jurisdiccional de la función administrativa, resulta piedra angular del Derecho Administrativo, es pertinente comentar –siquiera parcial y someramente– un texto (proyecto) destinado a regularla. A tal fin, se partirá de un marco teórico

---

<sup>1</sup> El proyecto está actualmente en discusión en el parlamento dominicano. Texto revisado y actualizado de la ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Derecho Administrativo: El control jurisdiccional de la función administrativa del Estado, celebrado en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, del 4 al 6 de octubre de 2017.

### • Miguel Ángel Torrealba Sánchez

Universidad Central de Venezuela. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Abogado y Especialista en Derecho Administrativo. Universidad de la Coruña, España. Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano. Universidad Carlos III de Madrid, España. Máster en Política Territorial y Urbanística. Universidad Monteávila, Caracas. Profesor de Derecho Administrativo y Director Adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO). Universidad Católica “Andrés Bello”, Caracas. Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA). Correo electrónico: torrealbasanchez@gmail.com.

asentado en investigaciones previas<sup>2</sup> para describir en su contexto inmediato— sin pretensiones de exhaustividad— las soluciones aportadas en este tema en el proyecto dominicano.

De allí que nos atrevemos a ofrecer estos comentarios, esperando que los juristas dominicanos tengan a bien disculparnos si incurrimos en algún error o imprecisión, riesgo inherente al estudio del ordenamiento jurídico de otro país, incluso uno también integrante de nuestra misma comunidad de naciones<sup>3</sup>.

Realizadas estas precisiones, comentaremos entonces el régimen de la sentencia y su ejecución en el proyecto de Ley sobre el Control Judicial de la Administración Pública. A tal fin, comenzaremos enmarcando el tema en las tendencias actuales de la Justicia Administrativa iberoamericana en lo atinente al objeto del proceso, a la sentencia y a su ejecución. Seguiremos con la descripción de los lineamientos constitucionales y legales en materia de tutela judicial efectiva y ejecución de sentencia, para luego entrar a describir el régimen de la decisión judicial en el proceso administrativo, las potestades del juez y algunas peculiaridades que presenta el proyecto. De seguidas, concluiremos con unas breves consideraciones finales.

Comencemos pues, con estos comentarios.

## II. LAS TENDENCIAS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA IBEROAMERICANA EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

### 1. El reemplazo paulatino de la dualidad recursiva “exceso de poder-plena jurisdicción” por la pretensión procesal administrativa en sus diversas modalidades.

Como es bien sabido, al margen del incuestionable prestigio e influencia del modelo francés de “régime administratif”, con su consecuente esquema original de contencioso-administrativo<sup>4</sup>, basado principalmente en la dualidad recursiva

2 Cfr. TORREALBA SÁNCHEZ, M. A.: *La ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*, Editorial Jurídica Venezolana y Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2017, publicado también como: *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*, INAP, Madrid, 2017.

3 Como se expresó en anterior oportunidad un jurista venezolano respecto al estudio del Derecho dominicano: “Por la osadía que significa el haberme atrevido a estudiar lo que estimo son los principios del derecho público dominicano, ruego a los juristas dominicanos me excusen por cualquier error de apreciación que haya podido haber tenido respecto del sentido del texto de la Constitución dominicana” (BREWER-CARIAS, A.R.: “Las bases constitucionales del Derecho Administrativo en la República Dominicana”, en AA.VV.: *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Dr. Raimundo Amaro Guzmán”* (Edit. por J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, O. A. RODRÍGUEZ HUERTAS, M.A. SENDÍN GARCÍA y S.T. CASTAÑOS GUZMÁN), ADDA-FINJUS-EJV Internacional, Panamá, 2015, p. 9, primera nota al pie). En nuestro caso, respecto de cualquier malinterpretación de los términos del proyecto que se comentará y, en general, del ordenamiento jurídico dominicano.

4 Véase al respecto, entre otros: BENOIT, F.P.: *El Derecho Administrativo Francés*, IEA, Madrid, 1977, pp. 458-462; VEDEL, G: *Derecho Administrativo*, Aguilar, S.A., Madrid, 1980, pp. 379-388; RIVERO, J: *Derecho*

“exceso de poder-plena jurisdicción”<sup>5</sup>, lo cierto es que esta viene siendo reemplazada paulatinamente por las categorías procesales más al uso con la disciplina. Y en ese sentido, la adopción del instituto de la pretensión procesal administrativa<sup>6</sup> implica entonces una primera “normalización” del contencioso-administrativo, que adquiere mayor soltura al desenvolverse como lo que es, Derecho Procesal Administrativo<sup>7</sup>.

Esta tendencia, además, se concilia mejor con las pautas constitucionales y convencionales en materia de derecho a la tutela judicial efectiva, al partirse de lo que piden las partes al juez para que una persona haga o deje de hacer algo (la pretensión) y no del tipo de “actividad administrativa impugnabile”<sup>8</sup>. Trascendiendo asimismo, el esquema revisor, y alcanzando una concepción que tiene como propósito tanto el control objetivo de juridicidad como la protección subjetiva o tutela judicial de los derechos e intereses.

La anterior breve referencia es pertinente porque se vincula con el tema de la sentencia y su ejecución en el proceso administrativo, visto que también el enfoque conceptual de la decisión judicial, sus tipos y sus modalidades de ejecución, vienen determinadas por el tipo de pretensión que haya dado origen al proceso jurisdiccional, como se verá a continuación.

---

*Administrativo*, UCV, Caracas, 1984, pp. 227-234; MODERNE, F.: “La justicia administrativa en Francia (II). Proceso, técnicas de control, ejecución de sentencias”, en AA.VV.: *La justicia administrativa en el Derecho Comparado* (coord. por BARNÉS VÁSQUEZ, J.), Civitas, Madrid, 1993, pp. 308-312; AUBY, J.-M. y DRAGO R.: *Traité de Contentieux Administratif*, Tome Premier, LGDJ, Paris, 1975, pp. 111-167, 293-375 y 704-721; CHAPUS, R.: *Droit Administratif Général*, Tome I, Montchrestien E.J.A., Paris, 1993, pp. 623-631; BRAIBANT G. et STIRN B.: *Le Droit Administratif Français*, Press de Sciences Po y Dalloz, Paris, 1997, pp. 526-534; DE LAUBADERE, A., VENEZIA J.C. et GAUDEMENT, Y.: *Traité de Droit Administratif*, Tome I, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 496-539; TRUCHET, D.: *Droit administratif*, PUF, Paris, 2012, pp. 112-142; FRIER, P.L. y PETIT, J.: *Droit Administratif*, Montchrestien, Paris, 2012, pp. 433-494; MORAND-DEVILLER, J.: *Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, pp. 699-744; WALINE, J.: *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 2016, pp. 672-679; GUYOMAR M. y SEILLER B.: *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2017, pp. 119-132; CHAPUS, R.: *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, Paris, 2008, pp. 215-248; COURRÈGES A. y DAËL, S.: *Contentieux administratif*, PUF, Paris, 2013, pp. 69-84; ALI ARANGUREN, J.C. *Los paradigmas de la legalidad y la justicia en el Derecho Administrativo Francés*, Universidad Pública de Navarra, Navarra, 2008, pp. 595-686.

- 5 Cabe aclarar que ni siquiera en el modelo original se agotaba la panoplia de modalidades recursivas en esta dualidad, pero fue ella la adoptada en los ordenamientos (o muchas veces en la doctrina de Derecho Administrativo) de Iberoamérica.
- 6 Entendida como el acto por el que se reclama frente a persona distinta y ante el juez de una conducta determinada, o con más precisión, como el acto de declaración de voluntad mediante la cual un sujeto activo pide un bien de la vida ante un Juez frente a un sujeto pasivo (cfr. GUASP DELGADO, J.: *La pretensión procesal*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 62-75).
- 7 La “normalización” implica que el contencioso-administrativo se haga “normal”, es decir, Derecho Procesal Administrativo. Y por ende, que con sus particularidades, parta de los institutos y categorías propios de la teoría general del proceso. Véase sobre el punto: GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas”, *Documentación Administrativa*, núm. 209, 1987, pp. 7-16. Más recientemente: MARTÍN DELGADO, I.: *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo. Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- 8 Sobre esa tendencia, véase entre otros: TORREALBA SÁNCHEZ, M.A.: “Hacia la ampliación del ámbito del proceso administrativo y su relación con el contenido y ejecución de la sentencia: Algunas tendencias legislativas en Iberoamérica”, en AA.VV.: *Reforma del Estado y transformación del Derecho Administrativo* (coord. por J.A. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, M. GARCÍA PÉREZ, C. AYMERICH CANO y J. PERNAS GARCÍA), Universidade Da Coruña, La Coruña, 2014, pp. 673-674. Libro en línea: <http://www.bubok.es/libros/232196/Reforma-del-Estado-y-Transformacion-del-Derecho-Administrativo>.

## 2. La adopción de las potestades de sustitución declarativa y ejecutiva del juez en el proceso administrativo.

En efecto; la segunda vertiente que resalta de esa “normalización” del contencioso-administrativo consiste en dotar al juez de todos los poderes para llevar a cabo su función jurisdiccional. Abarcando el de ejecutar sus sentencias, incluso en contra de la voluntad de la parte que ha resultado vencida, una Administración pública en la mayoría de los casos tratándose del proceso administrativo.

Para ello, partiendo de los términos en que se planteó la pretensión<sup>9</sup> que finalmente fue acogida en la sentencia definitiva, el juzgador dictará su fallo ordenando el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva infringida por la actividad administrativa. Y de ser esta orden incumplida por el condenado, entonces el órgano judicial procederá a ejecutarla, directamente o por intermedio de terceros. Dependiendo ello, tanto de la naturaleza del mandato judicial acordado como de la forma en que se ha manifestado la actuación que resultó lesiva al ordenamiento jurídico.

Las anteriores premisas van siendo acogidas en el caso del ordenamiento jurídico dominicano, también para el proceso administrativo, comenzando por su Carta Fundamental.

## III. LAS PAUTAS CONSTITUCIONALES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DOMINICANO Y SU DESARROLLO EN EL PROYECTO 10.

En la Constitución de la República Dominicana, están recogidos los principios fundamentales del Derecho Público y -por ende- del Derecho Administrativo, a saber: supremacía constitucional (art. 6 y 184), juridicidad (arts. 138 y 139), respeto a las situaciones jurídicas subjetivas (arts. 7, 38 y 68), separación de las ramas del Poder Público (arts. 4 y 7) y responsabilidad del Estado (art. 148).

9 Como señala GUASP DELGADO, J: “La pretensión...”, cit., pp. 62-75: “No hay más que un posible elemento objetivo básico del proceso: la reclamación que una parte dirige frente a otra y ante el Juez. En torno a esta reclamación giran todas y cada una de las vicisitudes procesales”.

10 En este epígrafe nos hemos guiado por lo expuesto en: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V.R.: “Los principios del proceso contencioso administrativo en la Constitución de República Dominicana”, en AA.VV: *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Dr. Raimundo Amaro Guzmán”* (edit. por J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, O. A., RODRÍGUEZ HUERTAS, M.A. SENDÍN GARCÍA y S.T. CASTAÑOS GUZMÁN), ADDA-FINJUS-EJV International, Panamá, 2015, pp. 799-830. Un estudio general de los principios constitucionales que rigen al Derecho Administrativo dominicano lo realiza en la misma obra colectiva: BREWER-CARIAS, A. R. “Las bases”, cit., pp. 10-54). Más recientemente: BREWER-CARIAS, A.R.: *Sobre la constitucionalización del Derecho Administrativo en la República Dominicana*, 2016. [Constitucionalización-del-derecho-administrativo-Rep.-Dom..pdf](#). Una visión panorámica del Derecho Administrativo dominicano desde la Constitución, puede verse también en: RODRÍGUEZ HUERTAS, O. A.: “Del Derecho Administrativo dominicano tras la Constitución del 2010”, en AA.VV: *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Dr. Raimundo Amaro Guzmán”*, (edit. por J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, O. A., RODRÍGUEZ HUERTAS, M. A. SENDÍN GARCÍA y S.T. CASTAÑOS GUZMÁN), ADDA-FINJUS-EJV International, Panamá, 2015, pp. 113-149.

Y en lo que más concierne a lo aquí tratado, el principio de control judicial pleno o universalidad del control de toda la actividad de los órganos del Poder Público (arts. 69, 138, 139, 164, 165, 184 y 185), y por tanto de la actividad administrativa. Principio que, armonizado con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 69 encabezamiento)<sup>11</sup>, y la garantía del Debido Proceso en sus diversas modalidades (art. 69)<sup>12</sup>, evidencia que la Justicia Administrativa de ese país se enmarca en las tendencias iberoamericanas. A saber, plena judicialización del control jurisdiccional de la actividad administrativa, con la consecuente derivación de que los principios, valores y reglas de proceso judicial aplican al administrativo<sup>13</sup>.

Así las cosas, la función constitucional del juez, también del contencioso-administrativo, para juzgar y ejecutar lo juzgado, implica entonces la necesidad de dotarlo de potestades legales para sustituir declarativamente a las partes al momento de dictar la sentencia de mérito. Y ulteriormente, de ser necesario, para reemplazar al perdidoso en caso de que ese sea reticente a darle ejecución cabal a la decisión. Esto es, ante la hipótesis de que el fallo no sea voluntariamente acatado<sup>14</sup>.

Es precisamente al desarrollo de esas pautas constitucionales a que está destinado el proyecto cuyo contenido comentaremos brevemente, en lo que se refiere a la sentencia y ejecución de la sentencia.

#### IV. LOS LINEAMIENTOS DEL PROYECTO EN MATERIA DE SENTENCIA Y SU EJECUCIÓN.

Partiendo de las experiencias previas en la regulación de la Justicia Administrativa dominicana<sup>15</sup>, veamos a continuación dos asuntos estrechamente conectados en el régimen del proceso administrativo dominicano, de acuerdo con el texto del proyecto ya identificado.

11 Cfr. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V.R., “Los principios”, cit., pp. 813-818. Véase también, entre otros: MONTERO, G.: “Principios fundamentales del contencioso administrativo”, en AA.VV.: *Actualidad del Contencioso Administrativo y otros Mecanismos de Control del Poder Público* (coord. por CANÓNICO SARABIA, A.), CAJO-EJV, Caracas, 2013, pp. 83-107.

12 Cfr. HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R.: “Los principios”, cit., pp. 813-829.

13 Cfr. RODRÍGUEZ HUERTAS, O.: “La jurisdicción contenciosa administrativa en la evolución constitucional dominicana. Retos pendientes”, en AA.VV.: *La doctrina constitucional y administrativa del Estado Social y Democrático de Derecho. Liber Amicorum Allan Brewer-Carías* (cord. por E.J. PRATS y O. RODRÍGUEZ HUERTAS), Librería Jurídica Internacional, S.R.L- IDDEC-ADDA, Santo Domingo, 2016, pp. 1.010-1.019.

14 Cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M.: *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*, Civitas, Madrid, 1996, p. 106; MARTÍN DELGADO, I “Función”, cit., pp. 204-205.

15 Sobre los antecedentes normativos y el régimen legal actual del contencioso-administrativo dominicano, véase: RODRÍGUEZ HUERTAS, O.: “La jurisdicción”, cit., pp.010-1.019.

## I. El objeto del proceso: Las diversas manifestaciones de la actividad administrativa.

Para comenzar, el texto acoge la tendencia actual a la ampliación del objeto de la pretensión procesal administrativa<sup>16</sup>, en cuanto a establecer un “ámbito del control contencioso administrativo” (título del art. 3) que trasciende a la tradicional relación acto administrativo-recurso contencioso de nulidad o daño patrimonial-recurso por exceso de poder. Esto es, supera la concepción revisora que entiende al contencioso como un mero control de legalidad del acto administrativo, manifestación formal de la actividad de la Administración Pública, para ir más allá, al incluir cualquier manifestación de la actividad administrativa (lo que por ejemplo en Costa Rica se denomina “conducta administrativa”<sup>17</sup>).

Ello implica, como lo establece el art. 3.1 del proyecto, que “... ninguna actividad o inactividad de carácter administrativo estará exenta del control contencioso-administrativo...”, por lo que “... toda la actividad administrativa (...) podrá ser controlada en sede contencioso-administrativa”, enfatizando la disposición para despejar cualquier duda.

De allí que el art. 3.2 enumera -enunciativamente- la actividad sujeta a control judicial contencioso-administrativo, a saber: actos administrativos (individuales y normativos)<sup>18</sup>; actuaciones bilaterales y multilaterales (contratación pública<sup>19</sup>); vías de hecho (actuaciones materiales sin título jurídico que la sustente<sup>20</sup>); inactividad o silencio administrativo (aunque este último es una manifestación de la primera<sup>21</sup>); omisión de cumplimiento de obligaciones o deberes específicos (también una manifestación de la inactividad) y prestación de servicios públicos. Culmina agregando como corolario “... y en general, cualquier actuación u omisión

16 Véase TORREALBA SÁNCHEZ, M.A.: “Hacia la ampliación”, cit., pp. 673-674)

17 Ley N° 8508 publicada en el alcance N° 38 a la Gaceta N° 120 del 22 de junio de 2006, Código Procesal Contencioso Administrativo. Véase: JINESTA LOBO, E.: “Conducta administrativa objeto del proceso”, en AA.VV.: *El nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, Poder Judicial, San José de Costa Rica, 2006, pp. 167-222.

18 Sobre el tema véase en general, entre otros: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R.: “Los actos administrativos: generales e individuales”, en AA.VV.: *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (dir. por V.R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE), EJV, Caracas, 2012, pp. 87-130.

19 Véase el panorama actual de esta en Iberoamérica en: AA.VV.: *La Contratación Pública en América Latina* (edit. por J.L. BENAVIDES y P. MORENO CRUZ), Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016.

20 Véase sobre la vía de hecho o actuación material ilegítima, entre otros: TORREALBA SÁNCHEZ, M.A.: *La vía de hecho en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011, así como la bibliografía allí citada.

21 El silencio administrativo entra dentro de la clasificación de inactividad administrativa formal. Sobre la distinción entre inactividad formal y material, véanse los trabajos de NIETO, A.: “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 37, 1962, pp. 75-126; “La inactividad material de la Administración: veinticinco años después”, *Documentación Administrativa*, núm. 208, 1986, pp. 11-64; “La inactividad de la Administración en la LJCA de 1998”, *Revista Justicia Administrativa*, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 1999, número extraordinario, pp. 45-64 (aunque en este último trabajo el autor establece nuevas variantes de inactividad). Pueden consultarse también, entre otros: GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Elcano-Navarra, 2000, pp. 216-222; UROSA MAGGI, D.: *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho Español y Venezolano*, FUNEDA, Caracas, 2003, pp. 44-62 y 199.

administrativa capaz de ocasionar gravamen a los derechos o intereses de los particulares o de los entes u órganos de la Administración...”.

## 2. Los tipos de pretensiones procesales administrativas.

Correlativamente, el proyecto amplía las modalidades de vías procesales a disposición de la persona para pedir tutela judicial frente a esa actividad administrativa que se manifiesta a través de múltiples variedades, adoptando la ya referida noción de pretensión procesal administrativa. En tal sentido, el art. 3.3 enumera, también enunciativamente (sin carácter limitativo) las diversas pretensiones que pueden plantearse ante el juez contencioso administrativo. De seguidas se procede a agruparlas, sobre la base de su clasificación en: declarativas, constitutivas y de condena<sup>22</sup>. Debe advertirse que se trata de una categorización abstracta, con fines didácticos y de sistematización, pero que en la práctica no se manifiesta en compartimientos estancos<sup>23</sup>.

Así pues, pueden catalogarse como pretensiones declarativas (en las que se pide al órgano judicial una declaración con el fin de despejar una incertidumbre jurídica<sup>24</sup>): la petición de interpretación de un acto administrativo o de cualquier otra actuación o disposición administrativa (art. 3.3.a); la petición de interpretación de los contratos suscritos por la Administración Pública o que sean considerados de naturaleza administrativa o pública, incluyendo los actos administrativos de

22 Véase lo que se expuso en anterior oportunidad, siguiendo a González Pérez, en: TORREALBA SÁNCHEZ, M.A.: “El acto administrativo como objeto de la pretensión procesal administrativa y su tratamiento jurisprudencial en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”, en AA.VV.: *El contencioso-administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, FUNEDA, Caracas, 2009, pp. 124-125. Y más recientemente, en TORREALBA SÁNCHEZ, M.A.: “La ejecución”, cit. pp. 71-84. Para el caso venezolano, véase también: UROSA MAGGI, D.: “Las pretensiones procesales en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, en AA.VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, vol. I., FUNEDA, Caracas, 2010, pp. 213-214. Véase también por ejemplo, en la doctrina argentina: HUTCHINSON, T.: *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Rubinzol-Culzoni, Buenos Aires, 2009, pp. 46-48. Otra clasificación, esta también de GONZÁLEZ PÉREZ, opta por referirse a las declarativas, de anulación, de plena jurisdicción, de interpretación, de definición de competencias administrativas (legislación colombiana) y ejecutivas, pero aclarando que a tal fin se adopta el criterio tradicional del derecho procesal administrativo hispanoamericano -para la época, agregamos nosotros- (cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Temis, Bogotá, 1985, pp. 156-163. Véase también una clasificación similar para el caso español antes de la Ley de 1956, igualmente del mismo autor en: GONZÁLEZ PÉREZ, J.: “La pretensión procesal administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm.12, 1952, pp. 88-89, clasificación felizmente abandonada a partir de esa Ley, en opinión del mismo GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, del 13 de julio)*, Thomson Reuters Civitas -Aranzadi Navarra, 2013, p. 444. Mantienen la distinción entre anulación y plena jurisdicción como la clasificación tradicional de las pretensiones, entre otros: GIMENO SENDRA, V., MORENO CATENA, V. y P. SALA SÁNCHEZ: *Derecho Procesal Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2004, p. 63.

23 Cfr. HUERGO LORA, A.: “Objeto del Recurso Contencioso Administrativo. Artículo 33”, *Revista Española de Derecho Administrativo, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999, pp. 340-348. De allí que también se hable de pretensiones mixtas, es decir, de combinación de las anteriores, toda vez que “...en la práctica las pretensiones no son formuladas de manera químicamente pura, de modo que lo normal es que asuman un carácter mixto” (JINESTA LOBO, E.: “Pretensiones”, en AA.VV.: *El nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, Poder Judicial, San José de Costa Rica, 2006, p. 225). Véase en sentido similar: BREWER-CARIAS, A. R.: *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo venezolano*, EJV, Caracas, 1993, p. 206.

24 Véase: GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, Madrid, 2001, pp. 211-232.

preparación o precontractuales que precedan su suscripción (art. 3.3.c); así como los reclamos por la prestación irregular o ilícita de servicios públicos, si solo se agotan en tal petitorio (art. 3.3.g).

Serán pretensiones constitutivas (en las que se pide al juez una declaración creadora, modificadora o extintiva de una situación jurídica<sup>25</sup>): La petición de declaración de caducidad, validez o nulidad de actos administrativos individuales y normativos o de cualquier actuación o disposición administrativa contraria a derecho (art. 3.3.a), incluso en los supuestos de actos administrativos de trámite en que éstos pueden ser cuestionados autónomamente (art. 3.3.b), si no se acumula otro tipo de pretensión; la petición de declaración de caducidad, validez y nulidad de contratos administrativos o públicos (art. 3.3.c); así como los reclamos por la prestación irregular o ilícita de servicios públicos, si solo se agotan en un petitorio que no implique condena (art. 3.3.g).

Serán a su vez, pretensiones de condena (en las que se pide al órgano judicial se imponga o condene a la parte perdedora a la realización de una prestación de dar, hacer o no hacer)<sup>26</sup>, entre otras las siguientes: las peticiones que involucren no solo la declaración de cumplimiento o resolución de un acto administrativo, actuación o disposición administrativas, contratos administrativos o públicos, sino que consecuentemente pidan que se imponga al demandado la realización de determinadas conductas por efecto de tal declaratoria (arts. 3.3.a, 3.3.b y 3.3.c); las pretensiones frente a la inactividad administrativa, que por regla general serán de condena a hacer (art. 3.3.d); las pretensiones frente a la actividad material ilegítima constitutiva de vías de hecho de la Administración Pública<sup>27</sup>, que serán pretensiones de no hacer y eventualmente de deshacer (art. 3.3.e); las pretensiones –aquí el legislador explicita el uso del término- en materia de responsabilidad patrimonial del Estado o de sus funcionarios, incluyendo por supuesto la condena al pago de sumas de dinero (art. 3.3.f); y los reclamos en materia de servicios públicos que impliquen la petición de restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas lesionadas (art. 3.3.g).

Además, serán pretensiones declarativas, constitutivas o de condena, según la índole de los petitorios que contengan, las planteadas por la Administración contra los particulares (art. 3.3.h)<sup>28</sup>; las controversias interadministrativas (art. 3.3.i), así como aquellas enunciadas residualmente (art. 3.3.j).

25 Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: "Acciones declarativas, constitutivas y de condena de la Administración Pública", *Revista de Derecho Público*, núm. 26, 1986, Caracas, p. 14.

26 Véase sobre esa categoría, entre otros: HUERGO LORA, A.: *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*, Aranzadi, Navarra, 2000.

27 Pareciera que el art. 3.3.e contiene un error material y debe referirse a la actividad, en lugar de a la inactividad, para no ser redundante con el supuesto anterior.

28 La doctrinaria mayoritaria venezolana se muestra contraria a la asignación por vía legal de esta competencia al contencioso-administrativo, tanto por la finalidad de este, que es el juzgamiento de la actividad

Pero este esquema de pretensiones procesales encuentra verdadero sentido y adquiere toda su importancia y efectividad, a los fines de instrumentar los derechos y garantías fundamentales procesales referidos previamente, al relacionársele con los tipos de sentencia. A describir esto último se dedica el siguiente epígrafe.

### 3. Los tipos de sentencias.

El proyecto bajo análisis dedica varios preceptos, como no podía ser de otra manera<sup>29</sup>, a regular tanto el contenido de la decisión como los dispositivos o mandatos que esta puede contener, según el tipo de pretensión planteada por las partes. En ese sentido, el art. 54 (contenido y dispositivo de la sentencia) pauta que la decisión "... deberá resolver todas las cuestiones planteadas en el curso del proceso y contendrá los motivos o fundamentos suficientes que razonablemente la justifiquen en toda su extensión", para luego disponer que en su texto se podrá decidir "...con carácter enunciativo y en función de la pretensión planteada..." -resaltado añadido- (regla de la correlación entre pretensión y sentencia en virtud de la congruencia procesal), lo siguiente:

1. La correcta aplicación o interpretación del acto, contrato o actuación objeto de la pretensión interpuesta (art. 54.3.a) o el reconocimiento de una situación jurídica individualizada (art. 54.3.b), es decir, sentencias declarativas.

2. La declaración de nulidad total o parcial, o de ineficacia, del acto, contrato o actuación objeto de la pretensión interpuesta (art. 54.3.a), es decir, una sentencia constitutiva.

3. El restablecimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento o reconocimiento de la misma (art. 54.3.b); la cesación de la actuación material o vía de hecho y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para obtener la efectividad de la sentencia (art. 54.3.c); el plazo para el cumplimiento de una determinada actuación (art. 54.3.d); y la condena a la Administración Pública o a sus funcionarios al pago de daños y perjuicios (art. 54.3.e).

Se tratan estas últimas de sentencias de condena a dar, hacer o deshacer, y aunque quizá el proyecto no contempla con especial explicitud la sentencia de condena a hacer frente a la inactividad, el marco constitucional, la expresa previsión

---

administrativa, no la de los ciudadanos, como en atención a que la sede judicial natural para determinar la responsabilidad de los particulares no es la contencioso-administrativa. No obstante, el asunto, vinculado con el tema de la "unidad de jurisdicción" no está zanjado en otros ordenamientos y habría que revisarlo más detenidamente a la luz marco normativo dominicano.

29 En contraste por ejemplo con la Ley venezolana, que insólitamente no regula el contenido de la sentencia en el proceso administrativo ni los poderes del juez en esta. Véase TORREALBA SÁNCHEZ, M.A.: "Consideraciones sobre la ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, 2014, pp. 458-500, así como la bibliografía allí citada.

de la inactividad administrativa como objeto de la pretensión procesal y el carácter enunciativo de la enumeración legal, lleva a integrar esa limitación con los principios procesales correspondientes (universalidad o globalidad del control jurisdiccional y tutela judicial efectiva). A nuestro modo de ver, lo anterior conlleva, por ende, a la aceptación y aplicación de sentencias que condenen a la Administración Pública a hacer frente a su inactividad. En todo caso, el propio texto del proyecto luego se encarga de suplir esa carencia parcial, como se expondrá en los siguientes epígrafes.

#### 4. Las potestades judiciales de sustitución declarativa y ejecutiva<sup>30</sup>.

La regulación del contenido de la sentencia se complementa con lo que denomina el art. 56 del proyecto “alcance de los poderes del juez”, asunto manejado por la doctrina especializada desde el enfoque de las potestades de sustitución judicial declarativa y ejecutiva. La primera, se refiere a las competencias jurisdiccionales para declarar el derecho aplicable al caso concreto, resolviendo la controversia y reemplazando a las partes al imponer el cumplimiento de un deber legal, que es en definitiva el ejercicio de la jurisdicción.

La sustitución ejecutiva, como lo indica su denominación, se traduce en la subrogación del juez en la parte condenada ante la contumacia de esta última en dar cumplimiento voluntario al mandato judicial. Para ello, el órgano judicial ejecutará la sentencia directamente, de ser ello posible, o bien lo hará con el auxilio de terceros y con cargo al patrimonio del perdidoso<sup>31</sup>.

30 Sobre el tema véase: BELTRÁN DE FELIPE, M.: “El poder” cit., in totum. En la doctrina venezolana, específicamente en el contencioso-administrativo, véase: HERNÁNDEZ G., J.I.: “El poder de sustitución del juez contencioso administrativo: contenido y ejecución de la sentencia”, en AA.VV.: *El contencioso administrativo hoy*, FUNEDA, Caracas, 2004, pp. 305-346.

31 Ya la clásica doctrina procesal apuntaba sobre la sustitución o subrogación judicial, que los medios ejecutivos de subrogación (por oposición a los de coacción que requieren la participación del obligado y buscan influir en su voluntad, como las multas o los arrestos) son “...los medios con los que los órganos jurisdiccionales tienden por su cuenta a conseguir para el acreedor el bien a que tiene derecho, independientemente de la participación, y por lo tanto, de la voluntad del obligado. Tales son el tomar directamente las cosas determinadas a que el acreedor tiene derecho; la aprehensión de las cosas muebles o inmuebles del deudor para convertirlas en dinero, con el fin de satisfacer las deudas; la realización directa de la actividad debida por el deudor, si es fungible; el empleo de la fuerza para impedir que el deudor realice una actividad contraria a la obligación de no hacer...” (CHIOVENDA, G.: *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Vol. I, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954, pp. 333-334)). Como puede verse, se trata de la sustitución judicial ejecutiva frente a pretensiones de condena a dar dinero u otros bienes, a hacer o a no hacer, lo cual es detallado en: CHIOVENDA, G.: “Instituciones”, cit., pp. 334-354. Por su parte, señala la moderna doctrina española que con el poder de sustitución se supera la distinción entre juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (Cfr. MARTÍN DELGADO, I.: *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*, Iustel, Madrid, 2006, p. 98). Véase esa misma obra, que reseña la posición de la doctrina española sobre el poder de sustitución del juez contencioso-administrativo a la luz de la ley vigente (pp. 102-108). En la doctrina venezolana, se ha definido a la potestad de sustitución –declarativa y ejecutiva– en estos términos: “...el Juez se sustituye en las partes cuando se subroga a fin de dictar la sentencia definitiva y cuando se subroga en su voluntad a fin de dar cumplimiento al fallo emitido” (HERNÁNDEZ G., J.I.: “El poder” cit., p. 309), para posteriormente agregarse: “Se distinguen dos tipos de sustitución. Por un lado, encontramos la sustitución declarativa, es decir, aquella que procede cuando el Juez se sustituye en la voluntad de la Administración para estimar o desestimar la pretensión (...) una vez efectuada esa sustitución declarativa procederá la sustitución ejecutiva, si la Administración se resistiere al cumplimiento de lo ordenado en el fallo. El alcance de la sustitución ejecutiva dependerá del alcance de la sustitución declarativa, de tal suerte que en

Con ello se completa la ya referida “normalización del proceso administrativo”, es decir, la adecuación de este a los cánones de todo proceso judicial, en el cual lo que piden las partes (la pretensión procesal) respecto al objeto de tales petitorios (la actividad administrativa en sus múltiples manifestaciones) determina entonces la garantía jurisdiccional correspondiente. Garantía que concluirá, en caso de que prospere la pretensión interpuesta, en una sentencia que la acogerá y declarará el reconocimiento, la creación, modificación o extinción de una relación jurídica, o bien, luego de ello, impondrá una prestación a la parte condenada.

Y ante la hipótesis de falta de cumplimiento voluntario, el órgano jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, se subrogará en el condenado reticente, bien sea por sus propios medios o a través del auxilio de terceros, con cargo al patrimonio del ejecutado. Este esquema de la teoría general del proceso debe ser plenamente aplicable también al proceso administrativo, más allá de los matices, a los que luego se hará referencia, que vienen determinados por el hecho de que usualmente la parte demandada y condenada sea una Administración Pública, llamada a servir el interés general.

Esbozado brevemente este marco conceptual, corresponde entonces describir esos “poderes del juez” (de sustitución declarativa y ejecutiva), conforme se establecen en el proyecto bajo análisis.

#### **A) Sustitución declarativa.**

Las diversas modalidades de sustitución declarativa del juez contencioso administrativo están contenidas en el ya comentado art. 54.3 del proyecto dominicano. Así pues, en la medida en que el juez declara la nulidad de actos unilaterales, bilaterales o multilaterales, así como reconoce y restablece las situaciones jurídicas subjetivas individualizadas infringidas, incluyendo la imposición de prestaciones a dar cantidades de dinero u otros bienes, a hacer y a no hacer, está ejerciendo sus funciones jurisdiccionales de subrogación, al declarar el derecho para el caso concreto.

Pero además, en materia de sustitución declarativa, el art. 56 del proyecto aborda uno de los temas fundamentales en cuanto a su alcance y límites, a saber: el control jurisdiccional de la actividad administrativa preponderantemente discrecional<sup>32</sup>. Y lo hace siguiendo las pautas establecidas en la legislación española,

---

la ejecución de la sentencia no podrá el Juez sobreexcederse de lo acordado en el propio contenido del fallo” (HERNÁNDEZ G., J.I.: “Ejecución de la sentencia en el orden contencioso administrativo”, en AA.VV.: *El contencioso administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia*, FUENDA, Caracas 2005, p. 305.

32 El tema ha sido extensamente tratado por la doctrina en Iberoamérica, siguiendo las pautas españolas. Una visión panorámica actual puede verse en: TORREALBA SÁNCHEZ, M.A.: “Las potestades discrecionales de la Administración y su control judicial. Panorama actual en la doctrina Hispanoamericana”, *Revista Venezolana*

en cuanto a establecer la imposibilidad de sustitución del contenido anulado del acto o reglamento (solución que ha sido objeto de cuestionamientos<sup>33</sup>), enfatizando tal prohibición en el caso de contenidos discrecionales (art. 56.1.)

No obstante, a la usanza costarricense<sup>34</sup>, el mismo dispositivo matiza esa regla al prever la posibilidad de desaparición de algunos elementos de discrecionalidad durante el proceso y la consiguiente recuperación por parte del juez de su potestad de sustitución declarativa, en cuanto a que ante tal hipótesis "...la sentencia impondrá la conducta debida y prohibirá su reiteración para el caso específico" (art. 56.2). Y de seguidas, dispone que incluso ante la persistencia de la discrecionalidad (en su "núcleo duro", empleando una expresión usada por la dogmática administrativa), el mandato judicial "...condenará al ejercicio de tales potestades, dentro del plazo que al efecto se disponga, conforme a los límites y mandatos impuestos por el ordenamiento jurídico y por los hechos del caso, previa declaración de la existencia, el contenido y el alcance de los límites y mandatos, si así lo permite el expediente..." (art. 56.3), esto es, imponiendo lo que se conoce como una "sentencia marco"<sup>35</sup>.

Culmina el dispositivo legal advirtiendo que el incumplimiento de la orden judicial dentro del plazo y términos impuestos en ella, da lugar a la ejecución forzada (art. 56.4), en la cual entran en juego las potestades de sustitución, ahora ejecutivas.

---

de *Legislación y Jurisprudencia*, núm. 7, 2016, pp. 335-363, así como la bibliografía allí citada. Véase también: TORREALBA SÁNCHEZ, M.A. "La ejecución", cit., pp. 135-180.

- 33 Art. 71.2 de la Ley 29, 1998, del 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, publicada en BOE Núm. 167 del 14 de julio de 1998, reforma parcial por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Véanse entre otros: GARRIDO FALLA, F.: "Objeto del recurso contencioso-administrativo. Artículos 25 y 26", *Revista Española de Derecho Administrativo, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999, pp. 239-269; GÓMEZ PUENTE, M.: "La inactividad", cit., p. 217, nota al pie 13; GÓMEZ PUENTE, M.: "Ejecución de sentencias. Artículo 108", *Revista Española de Derecho Administrativo, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999, pp. 763-774; FERNÁNDEZ-ESPINAR, L.C.: "El control judicial de la discrecionalidad administrativa. La necesaria revisión de la construcción dogmática del mito de la discrecionalidad y su control", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, 2012, pp. 234-235; GARCÍA PÉREZ, M.: *El objeto del proceso contencioso-administrativo*, Aranzadi, Navarra, 1999, pp. 85-86; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: "Comentario. Artículo 2.b)", *Revista Española de Derecho Administrativo, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999, pp. 77-86; BACIGALUPO SAGGESE, M.: "Artículo 71", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999, pp. 505-517; PÉREZ ANDRÉS, A.: *Los efectos de las sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp.174-194; SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Función, límites y control de la discrecionalidad administrativa", *Revista Ius et Veritas*, Vol. XXI, núm. 43, 2011, p. 269; GONZÁLEZ PÉREZ, J.: "Comentarios", cit., pp. 136 y 728-729.
- 34 Art. 127 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Véase el comentario de GONZÁLEZ CAMACHO, O.E.: "Sentencia", en AA.VV.: *El nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, Poder Judicial, San José de Costa Rica, 2006, pp. 489-490.
- 35 El término empleado por la doctrina alemana al comentar su régimen legal en cuanto a las sentencias condenatorias (art. 113 de la Ley de la Justicia Administrativa Alemana). Cfr. AA. VV.: *Código de Jurisdicción Administrativa (O modelo alemán)* (coord. por R. PERLINGERO MEN DES DA SILVA, H.J. R. BLANKE y K.P. SOMMERMANN), Renovar-ABDR, Brasil, 2009, pp. 138-140. En Venezuela es citado, entre otros, por: UROSA MAGGI, D.: "Tutela judicial", cit., p. 434.

## B) Sustitución ejecutiva.

Respecto a esta, comienza el proyecto reiterando, desde la faceta subjetiva de la ejecución de la sentencia, el derecho que asiste a la parte favorecida por un fallo judicial a la ejecución cabal de la decisión en los términos en que esta fue dictada, para aludir seguidamente a la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, faceta objetiva del mismo asunto (art. 66.1)<sup>36</sup>.

A tal fin, el proyecto dispone expresamente que el tribunal puede auxiliarse con la fuerza pública de ser necesario "... para la ejecución plena e íntegra de las sentencias y demás resoluciones dictadas por el tribunal, cuando contengan una obligación de hacer, de no hacer o de dar, y esta no sea cumplida voluntariamente por la parte obligada" (art. 66.2). Se trata de la asunción de la potestad de ejecución subrogatoria o sustitución ejecutiva, planteada de forma genérica.

### a) Sentencias de condena pecuniaria.

Seguidamente, el art. 68 entra a regular las potestades de sustitución ejecutiva del juez contencioso administrativo en lo que se refiere a las sentencia de condena pecuniaria, estableciendo como reglas: 1) El deber de cumplimiento inmediato si hay previsión presupuestaria suficiente (art. 68.1); 2) El efecto de pleno derecho de generar compromiso presupuestario de los fondos pertinentes para el ejercicio fiscal en el que la sentencia resulte definitivamente firme (art. 68.2); y 3) El deber de la Administración Pública presupuestaria de incluir, en el presupuesto inmediato a la notificación de la sentencia, las previsiones presupuestarias para atender al cumplimiento de ésta (arts. 68.2 y 68.3). Añadiendo la expresa advertencia de que el incumplimiento del mismo dará lugar a las responsabilidades correspondientes, así como constituirá desacato, con las consecuencias que más adelante se refieren.

No obstante, el proyecto también prevé que, ante serias dificultades para lograr la ejecución de una sentencia de este tipo por afectar el interés público o provocar trastornos graves a la situación patrimonial de la Administración Pública condenada (supuesto regulado también en otros recientes ordenamientos iberoamericanos)<sup>37</sup>, puede procederse a lo que denomina "pago fraccionado", bajo las pautas que impone el art. 72, a saber: 1) La Administración Pública condenada podrá solicitar al tribunal le autorice a fraccionar el pago, llegando a un acuerdo con la parte vencedora o en su defecto conforme a los términos fijados por el Tribunal, previa audiencia de las partes involucradas (art. 72.1); y 2) De no existir previsión presupuestaria suficiente, el órgano judicial ordenará la inclusión del

36 Respecto a ambas facetas: Cfr. MARTÍN DELGADO, I: "Función jurisdiccional", cit., pp. 105-112.

37 Art. 106.4 de la Ley 29, 1998, del 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española y art. 166 en concordancia con el art. 172.I del Código Procesal Contencioso Administrativo costarricense.

crédito en el presupuesto, con los respectivos intereses a generarse desde que se dictó el fallo hasta el momento en que efectivamente se realice el pago (art. 72.2).

b) Otras sentencias condenatorias.

También establece el proyecto en su art. 70, denominado "medidas a ser ordenadas por el tribunal", que este "...podrá ordenar cuantas medidas sean necesarias para la ejecución de sus sentencias, siempre que las mismas no perturben gravemente el interés general, el ejercicio de la función administrativa o la prestación de los servicios públicos" (art. 70.1).

Se consagra entonces la potestad de sustitución ejecutiva para otro tipo de sentencias condenatorias, aunque cabe preguntarse si no hubiera sido deseable hacer más explícitos los poderes del juez contencioso-administrativo en este aspecto. Sobre todo, en lo atinente a las hipótesis en que el órgano judicial se subroga directamente ejecutando la decisión (caso de actos administrativos predominantemente reglados reemplazados por decisiones judiciales) y aquellas en las que la Justicia Administrativa se vale de auxiliares judiciales a tal fin, sean funcionarios, órganos o entes públicos, o incluso sujetos particulares<sup>38</sup>.

En todo caso, el art. 70.2, además de prever las multas coercitivas o astreintes<sup>39</sup>, que serán comentadas más adelante, contempla también como potestades de sustitución ejecutiva del juez contencioso administrativo: 1) Autorizar la inscripción o realización de cualquier medida conservatoria sobre bienes de dominio privado de la Administración Pública o sobre el patrimonio de los funcionarios titulares de la Administración Pública renuentes al cumplimiento de la sentencia, así como en contra de quienes incidan, directa o indirectamente, en ello (art. 70.2.c). La primera es una medida de sustitución ejecutiva, mientras que la segunda encuadra como una medida indirecta que coadyuva a tal sustitución; y 2) Autorizar la realización de embargos y procedimientos de ejecución sobre bienes patrimoniales o de dominio privado de la Administración Pública (sobre ello se volverá más adelante).

Pero el instituto jurídico-procesal que permite la materialización de estas potestades, incluso ante la renuencia del perdidoso, y sin cuya presencia los dispositivos comentados correr el riesgo de resultar inaplicables<sup>40</sup>, sí está regulado

38 Lo que llama la doctrina española la ejecución comisarial. Véase entre otros: MARTÍN DELGADO, I: "La ejecución", cit., pp. 198-256.

39 Aunque no en todos los ordenamientos los términos son absolutamente equivalentes, como se ve en la nota al pie 52 (nota del traductor) en: MODERNE, F.: "La Justicia Administrativa", cit., p. 328.

40 Es el caso venezolano en la actualidad, en el cual la jurisprudencia constitucional ha validado el dogma de la inembargabilidad absoluta de los bienes públicos. Véase: TORREALBA SÁNCHEZ, M. A.: "La inembargabilidad absoluta de los bienes públicos: Un anacronismo desde la perspectiva Iberoamericana. (A propósito de la sentencia 1.582 del 21 de octubre de 2008 de la Sala Constitucional)", en AA.VV.: *Temas relevantes sobre los contratos, servicios y bienes públicos, VI Congreso Internacional de Derecho Administrativo* (coord. por CANÓNICO SARABIA, A.), EJV-CAJO; Margarita, 2014, pp. 167-202. Tal prerrogativa fue calificada ya hace

en el proyecto. Se trata del embargo ejecutivo de bienes públicos, categoría requerida para consumir esa “normalización” del proceso administrativo, toda vez que implica la posibilidad de desapoderamiento de bienes de la Administración Pública con miras a garantizar la ejecución de la sentencia, bien sea en especie o por equivalente. Cabe resaltar en ese sentido, que la incorporación de esta figura en el contencioso administrativo no ha dejado de resultar controversial, incluso en el propio ordenamiento jurídico español<sup>41</sup>.

c) El embargo de bienes públicos (del dominio privado).

El proyecto bajo análisis asume los postulados doctrinarios en esta materia, partiendo de la necesaria distinción en el Derecho positivo entre dos categorías jurídicas<sup>42</sup>: los bienes públicos del dominio público o demaniales<sup>43</sup>, por una parte, y por la otra, los del dominio privado o patrimoniales. Evidentemente, los primeros no son susceptibles de embargo, mientras que los segundo sí<sup>44</sup>, con ciertas restricciones, basadas en la posible lesión al interés general dada la destinación o funcionalidad del bien susceptible de desapoderamiento.

En ese sentido, el art. 70.2.d asigna como potestad del órgano judicial, la de autorizar la realización de embargos y procedimientos de ejecución sobre bienes patrimoniales o del dominio privado de la Administración Pública. Tal norma es complementada con el art. 71 del proyecto, el cual dispone que son susceptibles de embargo los siguientes bienes públicos del dominio privado: los que son propiedad de la Administración Pública que no se encuentren afectos a una actividad estatal de interés general (art. 71.1.a) y las cuotas accionarias en sociedades comerciales con participación estatal propiedad del ente público condenado, hasta el veinticinco por ciento (25%) de la conformación accionaria (art. 71.1.b).

Para, luego de ello, el mismo dispositivo enumerar como bienes inembargables: 1) Los bienes públicos destinados al uso y aprovechamiento común, o los vinculados directamente con la prestación de servicios públicos en el campo de la salud, la educación o la seguridad, y cualquier otro de naturaleza esencial (art. 71.2); los bienes de dominio público custodiados o explotados por particulares

---

décadas como de “fósil medieval viviente” por GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Los postulados”, cit., p. 13, por lo que caracterizamos como anacrónica tal decisión.

41 Véase entre otros: BALLESTEROS MOFFA, L.A.: *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones Públicas*, Colex, Madrid, 2000.

42 Véase: LÓPEZ RAMÓN, F.: “Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana”, en A.A.VV.: *El dominio público en Europa y América Latina*, (coord. por LÓPEZ-RAMÓN, F. y VIGNOLO CUEVA, O.), Círculo de Derecho Administrativo, Lima, 2015.

43 Categoría jurídica asumida expresamente en el art. 15 de la Constitución dominicana. Véanse también los arts. 538 al 541 del Código Civil dominicano.

44 No obstante, el art. 16 de la Constitución dominicana usa la expresión de bienes patrimoniales para categorías de bienes que en otros ordenamientos son también demaniales, así como les otorga los caracteres propios del dominio público a estos. Más acorde con el sentido usual de la expresión: bienes públicos del dominio privado, es la referencia constitucional contenida en el art. 93.2.b.

bajo cualquier título o modalidad de gestión (art. 71.3.a); las cuentas corrientes y cuentas cliente de la Administración (art. 71.3.b); los fondos, valores o bienes que sean indispensables o insustituibles para el cumplimiento de funciones de interés general o servicios públicos (art. 71.3.c); los recursos destinados por ley a una finalidad específica, al servicio de la deuda pública, tanto de intereses como de amortización, al pago de servicios personales, a la atención de estados de necesidad y urgencia o destinados a dar efectividad al sufragio (art. 71.3.d) y los fondos para el pago de pensiones, ni los fondos públicos otorgados en garantía, aval o reserva dentro de un proceso judicial (art. 71.3.e).

Resalta entonces la búsqueda de armonizar dos bienes jurídicos en juego: el derecho a la ejecución cabal de la sentencia, como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, con la necesaria protección del interés general que se traduce en la preservación y mantenimiento de los bienes públicos directamente destinados a satisfacer necesidades de interés colectivo. Para ello, se redimensiona la inembargabilidad de bienes públicos a sus justas proporciones. Tal prerrogativa se aplica ilimitadamente para los bienes del dominio público, y entra en juego en el caso de los del dominio privado en la hipótesis de que la afectación directa o funcionalidad de estos así la imponga en virtud de la salvaguarda del bien común o interés general.

Además, el proyecto contiene alguna regulación complementaria, pero requerida en esta materia, como se expondrá de seguidas.

### ***C) Medidas indirectas que coadyuvan con la sustitución.***

En similar orientación con varias de las leyes iberoamericanas más recientes, el proyecto dominicano prevé no solo las potestades de sustitución declarativa y ejecutiva, sino una serie de medidas que coadyuvan o promueven tal subrogación, mediante la coacción legítima a los funcionarios responsables del cumplimiento del mandato judicial.

En ese sentido, en primer lugar, el texto establece la nulidad textual absoluta de la actividad administrativa que se dicte o ejecute, con el fin de eludir el cumplimiento de la sentencia (art. 69.1.)<sup>45</sup>.

En segundo término, el proyecto prevé la imposición de astreintes o multas coercitivas a los titulares de los órganos administrativos renuentes al acatamiento, llevando la sanción incluso tanto a la destitución del cargo como a la imposición de penas privativas de libertad (art. 69.2), en este último caso lógicamente mediante la justicia penal (art. 69.3). Ello, sin perjuicio de la condena a indemnización

---

<sup>45</sup> De forma similar a lo preceptuado en el art. 103.4 de la Ley 29, 1998, del 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española.

pecuniaria derivada de la responsabilidad del Estado o del funcionario, así como de la determinación de las responsabilidades civiles y penales a que haya lugar (art. 69.4), según el caso.

Aunado a lo anterior, el art. 70.2 del proyecto dispone, quizá no de la forma más sistemática posible, una serie de medidas adicionales, a saber:

La condena a pagar astreintes o multas coercitivas a la Administración Pública o a los funcionarios correspondientes, en beneficio del reclamante (art. 70.2.a).

Al respecto, se plantean dos interrogantes: La primera: ¿Cómo se materializará la condena al pago por multa a la Administración Pública, siendo que este tipo de medidas usualmente se destina a las personas naturales, es decir, a los funcionarios?; y la segunda ¿Qué significa que el monto de esta irá beneficio del reclamante? Si implica la entrega del importe de la multa al actor ganancioso, pareciera necesario reflexionar sobre su juridicidad, dado que tampoco es usual esta solución, máxime si se considera que el ejercicio de tales potestades no está dirigido a indemnizar-y mucho menos a enriquecer- a una parte, sino a promover el cumplimiento de la decisión. Parece pues, que este precepto no toma lo suficientemente en cuenta que la finalidad perseguida puede lograrse con la imposición de los correspondientes intereses de mora o la actualización monetaria, en todo caso.

A ello hay que agregar que los montos indicados en el dispositivo podrían configurar una vulneración al derecho fundamental de propiedad (art. 51.1 constitucional), así como un enriquecimiento sin causa para el beneficiario, sobre todo porque ya se previó que, en caso de mora en el cumplimiento de la decisión, se generan los respectivos intereses, que es la solución común para estos casos.

También genera dudas en cuanto a su constitucionalidad el contenido del art. 70.2.b, que otorga potestades al órgano judicial para "Ordenar a la autoridad competente la retención provisional del o los salarios devengados por los funcionarios titulares de la Administración Pública renuentes al cumplimiento de la sentencia", sin establecer límites ni matices a una medida judicial que puede tener graves implicaciones para los derechos individuales y laborales del afectado. En ese sentido, pareciera que se impone un ejercicio de ponderación al momento de aplicar tal disposición sobre la base de los principios de proporcionalidad y necesidad, pues, si bien es cierto que, como ya se señaló, existe un derecho fundamental a la ejecución de la sentencia, también hay otros derechos a considerar.

Otro tanto puede señalarse del art. 70.2.c., precepto que dispone la inscripción o realización de cualquier medida conservatoria sobre bienes de dominio privado de la Administración Pública o sobre el patrimonio de los funcionarios titulares de la Administración Pública renuentes al cumplimiento de la sentencia, así como

en contra de quienes incidan, directa o indirectamente, en ello. Sin perjuicio de un más detallado análisis que pueda hacerse, aquí parecen mezclarse dos asuntos distintos, a saber: la potestad judicial para acordar y ejecutar medidas ejecutivas sobre bienes públicos del dominio privado como forma de garantizar la ejecución de la sentencia -en este caso mediante la separación del tráfico jurídico de bienes del ejecutado- lo cual, como ya se vio, es perfectamente aceptable, con el decreto y aplicación de medidas similares sobre bienes de los funcionarios renuentes al cumplimiento.

En ese último caso, surgen dudas sobre la constitucionalidad de tal solución a la luz de la garantía fundamental del Debido Proceso, toda vez que estas medidas serían claramente procedentes en caso de que ulteriormente se interpongan pretensiones en contra de tales funcionarios en las que se reclame una indemnización por responsabilidad civil o patrimonial generada por el desacato de la sentencia, pero no así en la fase de ejecución de una sentencia en un proceso judicial en el que ellos no fueron parte. Incluso, a nuestro entender, resultaría susceptible de reparo tal decisión aún teniendo lugar una incidencia procesal en esa misma fase, pues se trata de determinar una responsabilidad patrimonial de forma sobrevenida.

## 5. Supuestos excepcionales de imposibilidad de ejecución.

En consonancia también con algunas legislaciones iberoamericanas<sup>46</sup>, el art. 73 del proyecto dominicano prevé, como excepción, los supuestos de imposibilidad de ejecución de la sentencia dictada en el proceso administrativo, así como regula las consecuencias del acaecimiento de estos.

Se trata de un instituto que ha resultado polémico en otros ordenamientos<sup>47</sup>. En ese sentido, el art. 73.1 reitera la regla atinente a que "No podrá suspenderse el cumplimiento de la sentencia que ostente la autoridad de cosa irrevocablemente juzgada ni declararse su inexecución total o parcial". Para luego establecer como excepción, que en las hipótesis en que el fallo produzca o pueda producir un grave perjuicio a la seguridad o al interés general, o cuando afecte la continuidad de los servicios públicos esenciales, el Tribunal, previa audiencia de las partes, podrá suspender su ejecución, a fin de "...hacer cesar y reparar el daño al interés público" (art. 73.2).

Sobre esta disposición, cabe señalar que el uso de conceptos jurídicos o normativos de tanta indeterminación, sobre todo los dos primeros supuestos

46 Arts. 105.2 y 105.3 de la Ley 29, 1998, del 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española.

47 Cfr. GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R.: *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso administrativo*, Thomson Civitas, Pamplona, 2008.

(seguridad e interés general), si bien no son susceptibles de generar reparos a priori, sí exigirán de los operadores jurídicos, y sobre todo del juez que va a ejecutar o esté ejecutando forzosamente la sentencia, un esfuerzo especial de interpretación. Esto último, para determinar que, en el caso concreto, la materialización del mandato judicial efectivamente genera las hipótesis legalmente previstas, al punto de producir una situación de tal gravedad que justifique la suspensión de su ejecución. En ese sentido, el órgano judicial deberá ser especialmente cuidadoso al momento de ponderar los bienes jurídicos en juego, a saber, el derecho a la ejecución de la sentencia y la afectación a la seguridad o al interés general, pues un análisis sesgado o superficial podría conducir a situaciones indeseables en uno u otro sentido.

Adicionalmente, la parte final del dispositivo plantea la interrogante referente a cómo el juez no solo hará cesar sino que reparará el eventual daño producido por la ejecución (total o parcial de la decisión), en cuanto a la forma en se instrumentará esa reparación. Quizá convendría plantearse la revisión de la redacción empleada para evitar dudas interpretativas.

En todo caso, acertadamente en nuestro criterio, el proyecto señala que, desaparecidas las causas de suspensión de la ejecución se ejecutará el fallo, pero que si las causales persisten y generan la imposibilidad material de ejecutar este (curiosamente no prevé la norma la imposibilidad jurídica por cambio sobrevenido en el marco normativo, que no luce descartable en todos los casos), procede la indemnización correspondiente. Ello es también es aplicable, en lo que corresponda, para la suspensión temporal de la ejecución de la sentencia<sup>48</sup>. Y luce acertada la redacción, al prescindir del uso de expresiones tales “expropiación de los derechos e intereses reconocidos en la sentencia”, empleada para supuestos similares en la legislación española y que no ha dejado de suscitar cuestionamientos<sup>49</sup>, para acercarse más bien a la redacción de la Ley costarricense.

Resta por ver el último punto vinculado con la ejecución de la sentencia, lo que se hace a continuación.

## 6. La extensión a terceros de los efectos de la sentencia.

También de forma semejante al ordenamiento español y otros iberoamericanos<sup>50</sup>, el proyecto dominicano regula la extensión de efectos a terceros de la sentencia

48 El proyecto presenta similitudes con la solución legislativa costarricense. Véanse los arts. 173 y 174 del Código Procesal Contencioso Administrativo de ese país.

49 Cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M.: “El poder, cit., pp. 361-371; GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R.: “La imposibilidad”, cit. pp. 264-299).

50 Véase el art. 110 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española. Sobre el tema pueden verse, entre otros, los trabajos de: FONT I LLOVET, T.: “La extensión a terceros de los efectos de la sentencia en vía de ejecución”, *Revista Justicia Administrativa*, 1999, número extraordinario, Ley de la

dictada en el proceso administrativo. En efecto, dispone como regla el art. 59.1, la de los efectos inter partes de la decisión judicial<sup>51</sup>, pero de seguidas establece como supuestos excepcionales en los que tales consecuencias se extienden a terceros: Primero: Que la naturaleza del caso concierna a asuntos tributarios y de función pública (art. 59.1.a)<sup>52</sup>; Segundo: Que el o los interesados se encuentren en una situación idéntica que los beneficiarios de la sentencia (art. 59.1.b) y Tercero: Un plazo de dos años a partir de que la sentencia adquiera firmeza para que el interesado formule la solicitud (art. 59.1.c y 59.2).

El régimen adjetivo en cuestión se asemeja más al costarricense o al colombiano que al español, en el sentido de que se trata de una solicitud que se plantea en un procedimiento administrativo, y solo en caso de denegación resulta procedente acudir al órgano jurisdiccional (art. 59.2)<sup>53</sup>. En esa última hipótesis, si el tribunal evidencia la improcedencia de la negativa de la Administración Pública "... además de ordenar cuantas medidas sean necesarias y procedentes para la satisfacción de las pretensiones del demandante, podrá condenar a la Administración y al funcionario correspondiente, según sea el caso, por los daños y perjuicios ocasionados en perjuicio del demandante..." (art. 59.3).

La regulación final, a nuestro modo de ver, refleja también una atenuación del principio dispositivo que merece reflexión, sobre todo porque se trataría de imponer una condena pecuniaria sin que haya estado precedida de la interposición de la pretensión correspondiente, que es lo que permite la tramitación procesal

---

Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pp. 165-182; PÉREZ ANDRÉS, A.: "Los efectos", cit., pp. 248-282; VEGA CASTRO, J.L.: "La extensión a terceros de los efectos de las sentencias dictadas por los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el seno de la vía de ejecución: Una solución problemática", en AA.VV.: *Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta* (coord. por MONTORO CHINER, M. J.), Atelier, Barcelona, 2003, pp. 907-926; MARTÍN CONTRERAS, L.: *La extensión de efectos de una sentencia a terceros. El artículo 110 de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Comares, Granada, 2010; DE DIEGO DIEZ, L.A.: *Extensión de Efectos y Pleito Testigo en la Jurisdicción Administrativa*, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2016; DOMÍNGUEZ BARRAGÁN, M. L.: "La controvertida naturaleza jurídica de la extensión subjetiva de efectos de las sentencias firmes en el ámbito contencioso-administrativo", *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 51, 2020, versión electrónica: <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1510935>. Para el caso colombiano, véase entre otros: AGUILERA-MARTÍN, M y APONTE-GONZÁLEZ, J.: "La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación", *Revista digital de Derecho Administrativo*, núm. 18, 2017, pp. 85-113; CONSEJO DE ESTADO: *Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Consejo de Estado, Bogotá, 2017.

51 Es la regla que parte de los postulados de la teoría general del proceso.

52 Similar a los dos primeros supuestos del art. 110 de la Ley española.

53 Véanse los arts. 185 al 188 del Código Procesal Contencioso-Administrativo costarricense (consúltese al respecto: GONZÁLEZ CAMACHO, O.E.: "Proceso de Extensión y Adaptación de la Jurisprudencia a Terceros", en AA.VV.: *El nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, Poder Judicial, San José de Costa Rica, 2006, pp. 625-642; así como los arts. 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo colombiano (véase BELTRÁN ACOSTA, E.: "Mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como escenario de activismo judicial dialógico", *Revista digital de Derecho Administrativo*, núm. 20, 2018, pp. 389-419; HERNÁNDEZ BECERRA, A.: "La Jurisprudencia en el nuevo Código", en AA.VV.: *Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011*, Consejo de Estado, Bogotá, 2014, pp. 233-245.

con salvaguarda del Debido Proceso<sup>54</sup> y del Derecho de defensa para la parte demandada y eventualmente condenada. Ante ello, quizá la interpretación más razonable sería entender que esa condena debe dictarse con sujeción a los términos en que se planteó la pretensión procesal en vía jurisdiccional, incluyendo, tanto el objeto de esta, como los sujetos frente a los que se interpuso.

## V. CONSIDERACIONES FINALES.

Una revisión somera y general de la regulación de la sentencia y su ejecución en el proyecto dominicano de Ley sobre el Control Judicial de la Administración Pública, evidencia su apego a las tendencias recientes en materia de “normalización” del proceso administrativo. Ello, comenzando con la adopción del instituto de la pretensión procesal administrativa, la ampliación del objeto de esta a las diversas manifestaciones de la actividad administrativa (y no solo al acto administrativo formal), superando también la original dualidad exceso de poder-plena jurisdicción, así como regulando adecuadamente las diversas sentencias que pueden dictarse en este.

Correlativamente, asumidas las facetas objetivas y subjetivas de la ejecución de la sentencia como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, que implica juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, se concluye que el juez contencioso administrativo debe contar con los necesarios poderes de sustitución judicial en la Administración Pública, tanto en lo declarativo como en lo ejecutivo.

Por ello, el proyecto dota al juzgador de los necesarios institutos jurídico-procesales para llevar a sus últimas consecuencias tales potestades, incluyendo no solo el poder de declarar el Derecho y de condenar a la Administración Pública a realizar prestaciones de dar, hacer o no hacer. También el de materializar la sentencia dictada restableciendo la situación jurídica subjetiva lesionada, bien sea mediante la actuación judicial directamente o bien a través del auxilio de terceros. Pudiera ser que en este último caso, es decir, de la sustitución con apoyo de terceros, el texto requiera de algún complemento que explicita los lineamientos a seguir.

De tal suerte, que se está en presencia de un texto legal que replantea las bases legales del contencioso administrativo dominicano, desarrollando las pautas constitucionales y convencionales. Quizá más bien, el movimiento pendular ha originado que, en la búsqueda de mecanismos que doten de efectividad a las potestades judiciales en la fase de ejecución forzada de la sentencia, algunas regulaciones pudieran necesitar de una mayor afinación con el fin de garantizar

---

54 Sobre varios de los aspectos determinados por el Debido Proceso en el ordenamiento jurídico dominicano, véase entre otros: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V.: “Los principios”, cit., pp. 815-825.

su estricto apego a los principios y reglas en materia de Derechos procesales fundamentales.

En todo caso, el texto comentado recoge la mayoría de las categorías y herramientas procesales ya asumidas en otras legislaciones, beneficiándose de las experiencias de otros países iberoamericanos. Con ello se comprueba la utilidad del estudio y uso de las experiencias jurídicas comparadas, especialmente de las de países con lazos comunes no solo en lo histórico, cultural, lingüístico y social, sino también en la evolución del Derecho, y dentro de él, especialmente del Derecho Administrativo. Ello sin desdeñar de las primarias fuentes del contencioso administrativo y su origen francés.

Queda pues, solo esperar que continúe el avance y progresión del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal Administrativo dominicanos, en la continua búsqueda y perfeccionamiento de las garantías jurisdiccionales requeridas para la consolidación del Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho (art. 7 de la Constitución). Única fórmula jurídico-política que –a la luz de las experiencias históricas del pasado siglo y de las que van de este– garantiza el respeto a la dignidad de la persona, a la vez que permite su desarrollo en un marco civilizatorio de libertad y seguridad. Términos que, lejos de ser contrapuestos, son complementarios.

## BIBLIOGRAFÍA

AA. VV.: Código de Jurisdicción Administrativa (O modelo alemán) (coord. por R. PERLINGERO MEN DES DA SILVA, H.J. R. BLANKE y K.P. SOMMERMANN), Renovar-ABDR, Brasil, 2009.

AA.VV.: *La Contratación Pública en América Latina* (edit. por J.L. BENAVIDES y P. MORENO CRUZ), Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016.

AGUILERA-MARTÍN, M y APONTE-GONZÁLEZ, J.: "La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación", *Revista digital de Derecho Administrativo*, núm. 18, 2017.

ALLI ARANGUREN, J. C. *Los paradigmas de la legalidad y la justicia en el Derecho Administrativo Francés*, Universidad Pública de Navarra, Navarra, 2008.

AUBY, J.-M. y DRAGO R.: *Traité de Contentieux Administratif*, Tome Premier, LGDJ, Paris, 1975.

BACIGALUPO SAGGESE, M.: "Artículo 71", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999.

BALLESTEROS MOFFA, L.A.: *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones Públicas*, Colex, Madrid, 2000.

BELTRÁN ACOSTA, E.: "Mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como escenario de activismo judicial dialógico", *Revista digital de Derecho Administrativo*, núm. 20, 2018.

BELTRÁN DE FELIPE, M.: *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*, Civitas, Madrid, 1996.

BENOIT, F. P.: *El Derecho Administrativo Francés*, IEA, Madrid, 1977.

BRAIBANT G. et STIRN B.: *Le Droit Administratif Français*, Press de Sciences Po y Dalloz, Paris, 1997.

BREWER-CARIÁS, A. R.:

- "Las bases constitucionales del Derecho Administrativo en la República Dominicana", en AA.VV.: *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo "Dr. Raimundo Amaro Guzmán"* (Edit. por J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, O. A, RODRÍGUEZ HUERTAS, M.A. SENDÍN GARCÍA y S.T. CASTAÑOS GUZMÁN), ADDA-FINJUS-EJV International, Panamá, 2015.

- *Sobre la constitucionalización del Derecho Administrativo en la República Dominicana*, 2016. Documento en línea: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2016/06/1179-1-1125.-Brewer.-Constitucionalizaci%C3%B3n-del-derecho-administrativo-Rep.-Dom..pdf>.

CHAPUS, R.:

- *Droit Administratif Général*, Tome I, Montchrestien E.J.A., Paris, 1993.
- *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, Paris, 2008.

CHIOVENDA, G.: *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Vol. I, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954.

CONSEJO DE ESTADO: *Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Consejo de Estado, Bogotá, 2017.

COURRÉGES A. y DAËL, S.: *Contentieux administratif*, PUF, Paris, 2013.

DE DIEGO DÍEZ, L. A.: *Extensión de Efectos y Pleito Testigo en la Jurisdicción Administrativa*, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2016

DE LAUBADERE, A, VENEZIA J.C. et GAUDEMONT, Y.: *Traité de Droit Administratif*, Tome I, L.G.D.J., Paris, 1997.

DOMÍNGUEZ BARRAGÁN, M. L.: "La controvertida naturaleza jurídica de la extensión subjetiva de efectos de las sentencias firmes en el ámbito contencioso-administrativo", *Revista General de Derecho Procesal*, 2020, Núm. 51, versión electrónica: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510935>.

FERNÁNDEZ-ESPINAR, L. C.: "El control judicial de la discrecionalidad administrativa. La necesaria revisión de la construcción dogmática del mito de la discrecionalidad y su control", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, 2012.

FONT I LLOVET, T.: "La extensión a terceros de los efectos de la sentencia en vía de ejecución", *Revista Justicia Administrativa*, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 1999, número extraordinario.

FRIER, P. L. y PETIT, J.: *Droit Administratif*, Montchrestien, Paris, 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas", *Documentación Administrativa*, núm. 209, 1987.

GARCÍA PÉREZ, M.: *El objeto del proceso contencioso-administrativo*, Aranzadi, Navarra, 1999.

GARRIDO FALLA, F.: "Objeto del recurso contencioso-administrativo. Artículos 25 y 26", *Revista Española de Derecho Administrativo, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999.

GIMENO SENDRA, V., MORENO CATENA, V. y SALA SÁNCHEZ, P.: *Derecho Procesal Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2004.

GONZÁLEZ CAMACHO, O. E.:

- "Proceso de Extensión y Adaptación de la Jurisprudencia a Terceros", en AA.VV.: *El nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, Poder Judicial, San José de Costa Rica, 2006.
- "Sentencia", en AA.VV.: *El nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, Poder Judicial, San José de Costa Rica, 2006.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.:

- "Acciones declarativas, constitutivas y de condena de la Administración Pública", *Revista de Derecho Público*, núm. 26, 1986.
- *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, del 13 de julio)*, Thomson Reuters Civitas -Aranzadi Navarra, 2013.
- *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Temis, Bogotá, 1985.
- "La pretensión procesal administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 12, 1952.
- *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, Madrid, 2001.

GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R.: *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso administrativo*, Thomson Civitas, Pamplona, 2008.

GÓMEZ PUENTE, M.: "Ejecución de sentencias. Artículo 108", *Revista Española de Derecho Administrativo, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999.

GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Elcano-Navarra, 2000.

GUASP DELGADO, J.: *La pretensión procesal*, Civitas, Madrid, 1985.

GUYOMAR M. y SEILLER B.: *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2017.

HERNÁNDEZ BECERRA, A.: “La Jurisprudencia en el nuevo Código”, en AA.VV.: *Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011*, Consejo de Estado, Bogotá, 2014.

HERNÁNDEZ G., J. I.:

- “Ejecución de la sentencia en el orden contencioso administrativo”, en AA.VV.: *El contencioso administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia*, FUENDA, Caracas 2005.
- “El poder de sustitución del juez contencioso administrativo: contenido y ejecución de la sentencia”, en AA.VV.: *El contencioso administrativo hoy*, FUNEDA, Caracas, 2004.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R.:

- “Los actos administrativos: generales e individuales”, en AA.VV.: *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (dir. por HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R.), EJV, Caracas, 2012.
- “Los principios del proceso contencioso administrativo en la Constitución de República Dominicana”, en AA.VV.: *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Dr. Raimundo Amaro Guzmán”* (edit. por J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, O. A. RODRÍGUEZ HUERTAS, M. A. SENDÍN GARCÍA y S. T. CASTAÑOS GUZMÁN), ADDA- FINJUS-EJV International, Panamá, 2015.

HUERGO LORA, A.:

- *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- “Objeto del Recurso Contencioso Administrativo. Artículo 33”, *Revista Española de Derecho Administrativo, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999.

HUTCHINSON, T.: *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Rubinzol-Culzoni, Buenos Aires, 2009.

JINESTA LOBO, E.:

- “Conducta administrativa objeto del proceso”, en AA.VV.: *El nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, Poder Judicial, San José de Costa Rica, 2006.
- “Pretensiones”, en AA.VV.: *El nuevo Proceso Contencioso-Administrativo*, Poder Judicial, San José de Costa Rica, 2006.

LÓPEZ RAMÓN, F.: “Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana”, en AA.VV.: *El dominio público en Europa y América Latina*, (coord. por LÓPEZ-RAMÓN, F. y VIGNOLO CUEVA, O.), Círculo de Derecho Administrativo, Lima, 2015.

MARTÍN DELGADO, I.:

- *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo. Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*, Iustel, Madrid, 2006.

MARTÍN CONTRERAS, L.: *La extensión de efectos de una sentencia a terceros. El artículo 110 de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Comares, Granada, 2010.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: “Comentario. Artículo 2.b’”, *Revista Española de Derecho Administrativo, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, núm. 100, 1999.

MODERNE, F.: “La justicia administrativa en Francia (II). Proceso, técnicas de control, ejecución de sentencias”, en AA.VV.: *La justicia administrativa en el Derecho Comparado* (coord. por BARNÉS VÁSQUEZ, J.), Civitas, Madrid, 1993.

MONTERO, G.: “Principios fundamentales del contencioso administrativo”, en AA.VV.: *Actualidad del Contencioso Administrativo y otros Mecanismos de Control del Poder Público* (coord. por CANÓNICO SARABIA, A.), CAJO-EJV, Caracas, 2013.

MORAND-DEVILLER, J.: *Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017.

NIETO, A.:

- “La inactividad de la Administración en la LJCA de 1998”, *Revista Justicia Administrativa*, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 1999, número extraordinario.

- "La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 37, 1962.
- "La inactividad material de la Administración: veinticinco años después", *Documentación Administrativa*, núm. 208, 1986.

PÉREZ ANDRÉS, A.: *Los efectos de las sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Aranzadi, Navarra, 2000.

RIVERO, J: *Derecho Administrativo*, UCV, Caracas, 1984.

RODRÍGUEZ HUERTAS, O. A.:

- "Del Derecho Administrativo dominicano tras la Constitución del 2010", en AA.VV.: *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo "Dr. Raimundo Amaro Guzmán"*, (edit. por J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, O. A, RODRÍGUEZ HUERTAS, M.A. SENDÍN GARCÍA y S.T. CASTAÑOS GUZMÁN), ADDA-FINJUS-EJV International, Panamá, 2015.
- "La jurisdicción contenciosa administrativa en la evolución constitucional dominicana. Retos pendientes", en AA.VV.: *La doctrina constitucional y administrativa del Estado Social y Democrático de Derecho. Liber Amicorum Allan Brewer-Carías* (cord. por PRATS, E. J. y RODRÍGUEZ HUERTAS, O.), Librería Jurídica Internacional, S.R.L- IDDEC-ADDA, Santo Domingo, 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Función, límites y control de la discrecionalidad administrativa", *Revista Ius et Veritas*, vol. XXI, núm. 43, 2011.

TORREALBA SÁNCHEZ, M. A.:

- "Consideraciones sobre la ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, 2014.
- "El acto administrativo como objeto de la pretensión procesal administrativa y su tratamiento jurisprudencial en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia", en AA.VV.: *El contencioso-administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, FUNEDA, Caracas, 2009.
- "Hacia la ampliación del ámbito del proceso administrativo y su relación con el contenido y ejecución de la sentencia: Algunas tendencias legislativas en Iberoamérica", en AA.VV.: *Reforma del Estado y transformación del Derecho Administrativo* (coord. por J.A. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, M. GARCÍA PÉREZ,

C. AYMERICH CANO y J. PERNAS GARCÍA), Universidade Da Coruña, La Coruña, 2014.

- *La ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*, Editorial Jurídica Venezolana y Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2017.
- “La inembargabilidad absoluta de los bienes públicos: Un anacronismo desde la perspectiva Iberoamericana. (A propósito de la sentencia I.582 del 21 de octubre de 2008 de la Sala Constitucional)”, en AA.VV.: *Temas relevantes sobre los contratos, servicios y bienes públicos, VI Congreso Internacional de Derecho Administrativo* (coord. por A. CANÓNICO SARABIA), EJV-CAJO; Margarita, 2014.
- *La vía de hecho en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2011.
- “Las potestades discrecionales de la Administración y su control judicial. Panorama actual en la doctrina Hispanoamericana”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 7, 2016.

TRUCHET, D.: *Droit administrative*, PUF, Paris, 2012.

U ROSA MAGGI, D.:

- “Las pretensiones procesales en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, en AA.VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, vol. I., FUNEDA, Caracas, 2010.
- *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho Español y Venezolano*, FUNEDA, Caracas, 2003.

VEDEL, G: *Derecho Administrativo*, Aguilar, S.A., Madrid, 1980.

VEGA CASTRO, J. L.: “La extensión a terceros de los efectos de las sentencias dictadas por los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el seno de la vía de ejecución: Una solución problemática”, en AA.VV.: *Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta* (coord. por MONTORO CHINER, M. J.), Atelier, Barcelona, 2003.

WALINE, J.: *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 2016.

