

DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA LEY N° 107-13,
QUE REGULA LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN
SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN Y
DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE
Coordinador



LIBRERÍA JURÍDICA INTERNACIONAL, S. R. L.

2024

Ángel Potentini • Editor

Dedicado al profesor Olivo Andrés Rodríguez Huertas, quien más allá de cualquier deber ciudadano y académico, tanto hizo discretamente, para la aprobación y promulgación de la Ley núm. 107-13.

PLAN DE LA OBRA

Presentación.....	xvii
--------------------------	-------------

Víctor R. Hernández-Mendible

I.

CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Constitucionalización del Derecho y procedimiento administrativo en la República Dominicana.....	3
--	----------

José Araujo-Juárez

Profesor en la Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela.

2. La constitucionalización de instituciones y principios administrativos en Colombia y el derecho fundamental a la buena administración	35
---	-----------

Libardo Rodríguez Rodríguez

Presidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA).

II.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA ACTIVIDAD Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3. El derecho ciudadano a la supremacía de la Constitución en Venezuela y la República Dominicana	57
--	-----------

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela.

4. **Principios constitucionales y legales de la actividad y el procedimiento administrativo.....77**

Francisco Antonio Ortega Polanco

Profesor colaborador en el Doctorado de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca. España.

III.

DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES
CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

5. **Los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública.....117**

Roberto Medina Reyes

Profesor en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

IV.

DEBERES DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES
CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

6. **Los deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública.....175**

Franklin E. Concepción Acosta

Profesor en la Escuela Nacional de la Judicatura, Escuela Nacional del Ministerio Público, Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma de Santo Domingo, UTESA, Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y Universidad de Salamanca. España.

7. **Deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública.....189**

José Luis Villegas Moreno

Profesor en la Facultad de Derecho e investigador de la Cátedra de América Latina en la Universidad Pontificia Comillas. España.

V.

DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS EN
LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

8. **Deberes de los funcionarios en los procedimientos administrativos.
Con motivo de los 10 años de la Ley Dominicana núm. 107-13205**
Carlos E. Delpiazzo
Profesor emérito de la Universidad de La República. Uruguay.
9. **Deberes de los funcionarios públicos en los procedimientos
administrativos217**
Rachel Hernández Jérez
Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica Madre
y Maestra.

VI.

ACTO ADMINISTRATIVO:
ELEMENTOS, VALIDEZ, NULIDADES Y EFICACIA

10. **Los actos administrativos239**
Víctor Rafael Hernández-Mendible
Profesor de Derecho Administrativo y Constitucional en la Pontificia Universidad
Católica Madre y Maestra.
11. **Invalidez del acto administrativo283**
Manuel Rebollo Puig
Catedrático en la Universidad de Córdoba. España.

VII.

COMPETENCIA DE ÓRGANOS UNIPERSONALES Y COLEGIADOS

12. **Los órganos administrativos unipersonales y colegiados: especial
referencia a la competencia, funcionamiento y formación de la
voluntad de los órganos colegiados321**
Yasmin Cerón Castro
Profesora en la Universidad Iberoamericana.

13. **Competencia de órganos unipersonales y colegiados. (Especial referencia a la legislación dominicana)359**

Miguel Ángel Torrealba Sánchez

Profesor Titular en la Universidad Central de Venezuela.

VIII.

EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

14. **El expediente administrativo.....383**

Armando Luis Blanco Guzmán

Profesor en la Universidad Monteávila. Venezuela.

IX.

INACTIVIDAD FORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

15. **La inactividad formal como problema: dos o tres cosas sobre el silencio administrativo.....397**

Pedro J. Castellanos Hernández

Profesor en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

X.

MODOS DE EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

16. **Medios de ejecución forzosa de los actos administrativos431**

Jaime Andrés Villacreces Valle

Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Las Américas. Ecuador.

17. **La ejecución del acto administrativo: concretización de la actuación administrativa.....449**

Margaret Santos Fernández

Profesora en la Universidad APEC.

XI.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE ACTOS
JURÍDICOS GENERALES Y NORMATIVOS

18. **Reflexiones sobre los procedimientos administrativos de elaboración de actos jurídicos generales y normativos.....481**

Miguel Ernesto Marte Jiménez

Encargado de la División de Decisiones-Sanciones de la Superintendencia de Bancos de República Dominicana.

XII.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ARBITRAL

19. **Una visión general dominicana de los íter procedimentales de la Ley núm. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo con énfasis en el procedimiento administrativo arbitral o trilateral507**

Mario Leslie

Subconsultor de la Consultoría Jurídica de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana.

20. **El procedimiento administrativo arbitral. El caso de la Ley núm. 107-13 de la República Dominicana.....527**

Aldo Milano

Fue profesor en la Universidad Escuela Libre de Derecho y en Lead University. Costa Rica.

XIII.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LESIVIDAD
Y REVISIÓN DE ACTOS

21. **Notas en torno a la declaratoria de lesividad en el ordenamiento jurídico dominicano553**

Manuel Fermín Cabral

Profesor de Derecho Administrativo.

22. **Breve comentario a la acción de lesividad en el ordenamiento jurídico administrativo de la República Dominicana.....573**
Henry Alexander Mejía
Catedrático en Universidad de El Salvador.
23. **Revocación de los actos administrativos de gravamen o desfavorables587**
Gilbert De La Cruz Álvarez
Profesor en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

XIV.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

24. **Los recursos administrativos en República Dominicana al amparo de la Ley núm. 107-13607**
Rafael Dickson Morales
Profesor en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y en la Universidad Iberoamericana.

XV.

RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

25. **La responsabilidad de los funcionarios públicos en la Ley núm. 107-13: reflexiones sobre su necesaria delimitación637**
Frey mi Collado Morales
Especialista Senior en Sanciones de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana.
26. **Régimen y responsabilidad disciplinaria del funcionario público. Una mirada desde la consideración de los procedimientos disciplinarios como ámbitos sensibles a la dignidad de la persona humana.....659**
María José Rodríguez
Directora de la Carrera de Abogacía de la Universidad del Museo Social Argentino (UMSA), Argentina.

XVI.

INCIDENCIA DE LA LEY DE MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

27. **La incidencia de la ley de mejora regulatoria y simplificación de trámites en los procedimientos administrativos681**

Pedro L. Montilla Castillo

Subconsultor jurídico del Poder Ejecutivo de la República Dominicana.

Rolkin Lorenzo Jiménez

Magíster de la Universidad Autónoma de Madrid.

XVII.

LEY NÚM. 107-13 Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

28. **La aplicación de la Ley núm. 107-13 en los procesos administrativos de Procompetencia711**

María Elena Vásquez

Presidenta de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia en República Dominicana.

29. **La incidencia de la Ley núm. 107-13 en la expedición de la reglamentación de competencia que regirá los mercados regulados741**

Nilka Jansen Solano

Profesora en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y el Instituto OMG.

30. **Procedimientos administrativos para la defensa de la competencia y la nueva Ley TIC de la República Dominicana767**

Angélica Noboa

Profesora en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, el Instituto OMG y Universidad Iberoamericana.

31. **La tarifa eléctrica y el principio de juridicidad, de la Ley núm. 107-13805**

Mirna J. Amiama Nielsen

Socia fundadora de Amiama Nielsen Abogados.

**32. Incidencia de la Ley núm. 107-13, en los procedimientos
administrativos tributarios847**

Argenis García del Rosario

Profesor en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y en la
Universidad Autónoma Santo Domingo.

LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS UNIPERSONALES Y COLEGIADOS: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMPETENCIA, FUNCIONAMIENTO Y FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

Yasmin Cerón Castro¹

I. INTRODUCCIÓN

La Administración Pública tiene por mandato constitucional ejercer su competencia con apego al principio de eficiencia, para tales fines se organiza a través de entes y órganos administrativos mediante los cuales realiza sus funciones.

Los órganos administrativos pueden clasificarse en razón de su estructura en unipersonales, donde solo una persona física es titular y sus decisiones y actuaciones se imputan -cuando se ejecutan conforme a sus competencias- directamente

¹ La autora es abogada, egresada *Summa Cum Laude* de la Universidad Iberoamericana (UNIBE) de Santo Domingo, con maestrías en Derecho Público (concentración en Derecho Administrativo) por la Universidad Carlos III de Madrid, España y en Desarrollo Urbano y Territorial Sostenible, en la Universidad de Salamanca, España, con doble titulación por el Instituto Global de Altos Estudios (IGLOBAL) de Santo Domingo. Actualmente cursa el doctorado en Administración, hacienda y justicia en el Estado Social, de la Universidad de Salamanca. Se ha capacitado en distintos programas académicos sobre administración, gestión pública y contratación pública, en los que destacan haber sido becaria por el Gobierno de Malasia para el “Programa Ejecutivo sobre Gestión Estratégica contra la Corrupción” que imparte la Agencia de Anticorrupción de Malasia en su sede de Kuala Lumpur, y también del Gobierno de los Estados Unidos, para el programa “Políticas públicas, en materia de contratación pública federal para el fomento y promoción de la transparencia y su impacto en las PYMES”. Fue servidora pública de carrera administrativa de la Dirección General de Contrataciones Públicas por 10 años, siendo su último cargo el de titular de la dirección de investigaciones y reclamos desempeñado hasta marzo de 2022. Ha liderado y colaborado en importantes proyectos legislativos como el de Compras y Contrataciones, el de Concesiones de Obras y Servicios, el de Asociaciones Público-Privadas (Ley núm. 47-20) y su Reglamento de Aplicación (Decreto núm. 434-20), entre otros. Es profesora titular de la asignatura de Compras y Contrataciones Públicas y coordinadora del diplomado sobre la misma materia en UNIBE. Colabora como investigadora en Proyectos I+D y ofrece servicios de asesoría y consultoría en materia de contratación pública, ordenamiento territorial y urbanismo.

a la Administración; y en órganos colegiados, en cuyo caso más de tres personas físicas lo constituyen, quienes deben seguir un procedimiento establecido en la norma para decidir y formalizarse la voluntad del órgano y ésta pueda ser atribuida a la Administración.

La complejidad de la toma de decisiones en los órganos colegiados, unido a los estándares que impone la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12 sobre el uso de las nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia, productividad y sobre todo la transparencia de los procesos administrativos y, considerando la regulación básica que al respecto desarrolla la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, justifican la necesidad de realizar el presente análisis sobre la organización, competencia, funcionamiento y formación de la voluntad de los órganos colegiados, describiendo buenas prácticas y orientaciones sobre el rol de cada uno de sus miembros, su presidente(a) y secretario(a), la formalidad de la convocatoria, el quórum, la deliberación, y la necesaria publicidad de actuaciones del órgano, incluyendo su regulación interna que en muchas ocasiones no consta o no existe, así como la convocatoria, agenda y las actas de sesión que permitan ejercer un control legal de la actuación del órgano, así como la posibilidad de realizar sesiones a distancia, mediante el uso de la tecnología, contenidos que pudieran servir de ilustración a los órganos para la elaboración de su regulación interna y para la toma de decisiones colegiadas, con mejor eficiencia, productividad y transparencia.

II. PRECISIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para los propósitos de este trabajo, es de interés contextualizar, a rasgos generales, los elementos característicos y condicionantes de la organización y funcionamiento del Administración Pública, con el objetivo de comprender cómo se llevan a cabo sus competencias para la satisfacción del interés general y la protección y promoción efectiva de los derechos de las personas, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico.

Conforme al artículo 138 de la Constitución dominicana (CD), la Administración Pública está sujeta a principios de eficacia, jerárquica, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación. De manera

concreta, el principio de eficacia desempeña un rol fundamental² en lo relativo a la organización y estructura de la Administración, pues exige el cumplimiento de políticas públicas, objetivos, metas, planes y programas trazados, a fin de garantizar la efectividad de los servicios públicos y el interés general y para alcanzarlos con eficacia, la Administración Pública se organiza y ejerce sus atribuciones a través de entes y órganos de acuerdo al artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, núm. 247-12 (LOAP), con lo cual se despliega la denominada “potestad organizatoria”³.

La potestad organizatoria debe entenderse como la facultad que tiene la Administración Pública del Estado para configurar su estructura orgánica, es decir, de autoorganizarse, creando, modificando o extinguiendo órganos o entes en la medida que éstos sean útiles para cumplir sus funciones con la máxima eficacia, sin perjuicio de que la organización del Estado viene normalmente impuesta por la Constitución, y después por el Poder Legislativo, que mediante leyes crea directamente a los entes y los órganos o habilita a la propia Administración para que, dentro de los límites jurídicos, emita reglamentos de organización.

La organización en materia de Administración Pública del Estado cobra una importancia capital, porque designa tanto la creación, dotación con potestades, competencias y puesta en funcionamiento de los correspondientes entes, como también la estructura interna de éstos, la asignación de atribuciones a sus órganos y la dinámica de funcionamiento interno de los mismos⁴.

Refiriéndonos a la organización de la Administración Pública Central, que es la que se forma del Poder Ejecutivo como Poder del Estado, ésta para ejercer sus competencias en todo el territorio nacional las dirige a través de la figura del(la) presidente(a), como jefe de Estado y de gobierno (artículo 122 CD) y conforme al principio de unidad que establece la LOAP (artículo 12) las ejecuta

² Véase para ampliar al respecto a, ESTEVE PARDO, JOSÉ. *Lecciones de Derecho Administrativo*, tercera edición, Barcelona, Marcial Pons, 2013, pág. 157; a GAMERO CASADO, EDUARDO y FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. *Manual de Derecho Administrativo*, séptima edición, Madrid, editorial Tecnos, 2016, pág. 116 y a BREWER-CARÍAS, ALLAN R. *Estudios de Derecho Público: Administrativo y Constitucional Reflexiones en la República Dominicana*, Santo Domingo, Librería jurídica internacional, S.R.L. 2022, pág. 104.

³ Denominada así por diversos autores como en PARADA, RAMÓN. *Derecho Administrativo II*, decimoctava edición, Barcelona, Marcial Pons, 2005, pág. 15, en PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Lecciones de Derecho Administrativo*, quinta edición, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012, pág. 164 y en GAMERO CASADO, EDUARDO y FERNÁNDEZ RAMOS. Op. Cit pág. 116.

⁴ PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Lecciones de Derecho Administrativo*, quinta edición, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012, pág. 164.

mediante órganos que son unidades administrativas, como los ministerios y las direcciones generales, habilitadas para actuar en nombre del Estado, en tanto ente público (artículo 6 LOAP). Precisar que los entes públicos son el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, todos titulares de competencias y prerrogativas públicas.

Cabe destacar que la Administración Pública del Estado es compleja⁵, pues también se conforma de organismos autónomos descentralizados (artículo 50 LOAP) que son considerados entes públicos, como se ha referido, quienes pueden actuar de manera independiente del Ejecutivo ya que están provistos de personalidad jurídica distinta a la del Estado, tienen patrimonio propio con autonomía administrativa y financiera.

No obstante lo anterior, debido a la diversidad de figuras que ejecutan competencias en toda la República, la Constitución y la LOAP han cuidado el mantener la coherencia de Estado unitario y en los casos de los organismos autónomos y descentralizados, el Ejecutivo ejerce cierto tipo de control y rol de tutela, ya que estos entes deberán estar adscritos al ministerio de mayor afinidad – según sus funciones- para preservar la coherencia de las políticas públicas⁶, el principio de unidad de la administración⁷ y la función de dirección estratégica⁸.

En cualquiera de los casos, como refiere el profesor RODRÍGUEZ HUERTAS⁹, todos los órganos y entes, se encuentran investidos de prerrogativas de poder público, desarrollan actividades de prestación y fomento, sus bienes se encuentran sometidos a un estatuto particular, y los actos, contratos y vías de hecho en que

⁵ Es válido precisar que conforme a la Constitución dominicana otros dos poderes del Estado, Poder Legislativo y Judicial, así como la Administración Local y otros órganos constitucionales del Estado pueden ejercer, al igual que en la Administración Central, funciones administrativas manifestadas en consecuencias a través de actos administrativos.

⁶ Artículo 52 de la Ley de la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12.

⁷ Artículo 12 numeral 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12.

⁸ La función de dirección estratégica de los órganos de gobierno del Estado supone la coordinación estratégica para la formulación, seguimiento, verificación y ejecución de políticas públicas del Estado por parte de todos los entes y órganos que lo conforman (artículo 15 núm. 247-12).

⁹ RODRÍGUEZ HUERTAS, OLIVO. “Derecho administrativo dominicano y principios generales” Ponencia preparada para la reunión del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en Valladolid-España. Septiembre 2008, pág.105, disponible en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rodriguez-Huertas-Derecho-administrativo-dominicano-y-principios-generales.pdf> [consultado el 15 noviembre de 2022].

incurran están sujetos al control contencioso administrativo, a cargo de un órgano jurisdiccional del Poder Judicial, que es el Tribunal Superior Administrativo.

Ahora bien, tratándose de los órganos administrativos, cabría preguntarse cómo es posible que sin tener personalidad jurídica pueden ejercer competencias en nombre de entes públicos, y en el caso de la Administración Central, imputarlas al Estado, entendida la imputación, como la técnica para atribuir la decisión de una persona física a la Administración. Pues la respuesta a esta interrogante se encuentra, en primero plano, analizando la teoría del órgano¹⁰ que parte de la afirmación de que la Administración Pública, como persona jurídica, actúa y manifiesta su voluntad, de acuerdo al principio de competencia a través de sus órganos administrativos que se crean por ley o por actos administrativos normativos con base en su potestad organizatoria. Estos órganos administrativos a su vez, están conformados por personas físicas que se integran a la estructura orgánica – forman parte integral de ellos- ejerciendo cargos, ejecutando funciones y manifestando la voluntad a través de actos administrativos que se imputan a la propia Administración, en este caso a los entes públicos, como sería al Estado en el caso de la Administración Central que reconoce el artículo 13 de la LOAP.

Como explica el doctrinario CASSAGNE¹¹, el órgano no actúa con base a un vínculo exterior con la persona jurídica estatal, sino que la integra, formando parte de la organización, generándose una relación de tipo institucional.

Del mismo modo COMADIRA¹² señala que el órgano, no es un ente extraño a la persona jurídica, ni un sujeto diferente de ella, sino que, al contrario, forma parte de ella. El órgano nace con la persona jurídica del ente público, siendo uno de sus elementos constitutivos, y es el instrumento o el medio para que exprese su voluntad y actúe.

Los órganos administrativos se integran por personas físicas y actúan a través de ellas, las cuales lo hacen, a su vez, en ejercicio de su puesto o cargo público, desarrollando tareas al servicio del bien común, en virtud de la asignación que al

¹⁰ La Teoría del Órgano, planteada por Otto Von Gierke en 1893, parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado se integran como parte de su estructura organizativa.

¹¹ CASSAGNE, JUAN CARLOS. *Derecho Administrativo I*, sexta edición, Buenos Aires, editorial Abelardo Perrot, 1998, pág. 206.

¹² COMADIRA, JULIO RODOLFO. Curso de Derecho Administrativo, pág. 9, disponible en: <http://todosxderecho.com/recopilacion/Tratados%20y%20Manuales%20Basicos/Administrativo/CURSO%20DE%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO%20-%20JULIO%20RODOLFO%20COMADIRA%28full%20permission%29.pdf> [consultado el 15 noviembre de 2022].

efecto les asigna la entidad en la que se enmarcan, respecto de la cual se encuentran en una específica relación de servicio¹³.

De lo anterior, se concluye que, los órganos administrativos pueden ejercer las competencias de la Administración Pública, no como representantes, sino como partes integrantes de ésta a través de las personas que ocupan cargos u oficios, quienes son las únicas realmente capaces de expresar una voluntad que sería imputada a la Administración, y en el caso de la Administración Central, al Estado en tanto ente público. Como señala Gordillo¹⁴, precisamente por ser un medio para imputar una voluntad al ente del cual forma parte, no constituye una persona diferenciada del mismo, sino que se confunde como parte integrante de este.

III. CLASIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS: ESPECIAL REFERENCIA A LOS COLEGIADOS

En el estudio de la teoría del órgano administrativo se consideran diversas clasificaciones de los órganos, en nuestra opinión con un interés fundamentalmente académico, o didáctico si se quiere, que permite describir la realidad organizativa y sus formas de desplegarse. Así pues, en esta sección se describen cómo se clasifican los órganos administrativos considerando distintas condiciones y características con la finalidad de reconocer cómo éstas influyen en las competencias y en la forma de la toma de decisión y manifestación de la voluntad.

Atendiendo a la definición del magistrado CONCEPCIÓN¹⁵, los órganos administrativos a la luz de la Constitución dominicana y la LOAP, son las unidades básicas diferenciadas de la estructura organizativa que están integrados por un titular o miembros titulares, un conjunto de funciones o competencias y unos medios materiales para su ejercicio. Se destaca que la doctrina se ha dedicado a estudiar las diversas formas en las que clasifica a los órganos, que van a estar principalmente condicionadas en razón del tipo de funciones -en atención a la competencia- que tendrán a su cargo. Las clasificaciones más comunes de los

¹³ PAREJO ALFONSO, LUCIANO. Op. Cit. pág. 164

¹⁴ GORDILLO, AGUSTÍN ALBERTO. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo*, primera edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013, pág. 164.

¹⁵ 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, Santo Domingo.

órganos administrativos, destacada por la generalidad de la doctrina¹⁶, son las siguientes:

La *clasificación funcional*, en la que se considera el tipo de actividad o función que ejecuta el órgano. Este tipo de clasificación puede subdividirse en **a) órganos activos** o de gestión, siendo aquellos que tienen como propósito principal tomar decisiones concretas que suelen manifestarse a través de actos administrativos, por ejemplo, los ministerios y las direcciones generales. Los **b) órganos consultivos**, que como su nombre indica, su naturaleza y vocación es ofrecer orientación - no necesariamente vinculante - y para ello está conformado por personas de probada solvencia técnica como científicos, técnicos, jurídicos etc. por lo que sus actos son más bien declaraciones y recomendaciones que suelen presentarse mediante informes o dictámenes. Los **c) órganos de control**, también llamados de actividad de vigilancia o control sobre los actos que producen otros entes y órganos pues forman parte del sistema de control al que está sujeta la acción administrativa.

La *clasificación territorial*, que según afirma MUÑOZ MACHADO¹⁷, es la más asentada de los órganos de la Administración Pública y que, la misma doctrina generalizada, la subdivide a su vez en **a) órganos centrales**, aquellos que desempeñan sus funciones en todo el territorio nacional y **b) órganos periféricos**, aquellos que tienen competencia en alguna zona en concreto y por tanto la ejercen en una parte del territorio o demarcación.

La *clasificación estructural*, considera dos criterios, por un lado, si han sido creados por la Constitución (como, por ejemplo, el Consejo de ministros¹⁸) siendo entonces órganos constitucionales, o por una norma en cuyo caso serían exclusivamente órganos administrativos (como, por ejemplo, la Dirección General de Contrataciones Públicas¹⁹). Por otra lado, está la subdivisión que considera la titularidad del órgano, llamada clasificación en atención a la estructura, que puede subdividirse en **a) órganos unipersonales**, también llamados burocráticos²⁰

¹⁶ Para ampliar sobre esta clasificación véanse PAREJO, LUCIANO. Op. Cit. Pág. 176 y ss; CASSAGNE, JUAN CARLOS. Op. Cit. Pág. 210, GAMERO CASADO, EDUARDO Y FERNÁNDEZ RAMOS. Op. Cit. pág. 104; COMADIRA, JULIO RODOLFO. Op. Cit. pág. 12.

¹⁷ MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Pública General Tomo X, segunda edición, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2012, pág. 182

¹⁸ Artículo 137 de la Constitución dominicana.

¹⁹ Ley núm. 340-06 sobre compras y contrataciones de bienes, servicios, obras y concesiones.

²⁰ COMADIRA, JULIO RODOLFO. Op. Cit. pág. 16.

o individuales²¹ que son aquellos en donde el titular es una persona física con atribuciones para tomar decisiones imputables a la Administración y *b) órganos colegiados*, donde la titularidad corresponde a una pluralidad de personas físicas ordenadas horizontalmente, de tal modo que todas ellas concurren a formar la voluntad, juicio u opinión del órgano que será imputable a la Administración.

Es importante resaltar que estas clasificaciones no necesariamente son excluyentes unas de otras, razón por la cual puede identificarse un órgano que al mismo tiempo tenga las condiciones de unipersonal, pero con alcance periférico, como sería una Gobernación Provincial.

De todas estas clasificaciones, se dedicará el análisis de este trabajo a la estructural, con especial énfasis al órgano colegiado debida a su complejidad a la hora de concretarse su voluntad.

1. Órganos unipersonales

Los órganos unipersonales, también conocidos como órganos burocráticos o individuales se circunscriben en la clasificación del órgano en atención a su estructura.

Los órganos unipersonales suelen ser creados en las administraciones que se inclinan por una estructura simple que se sustenta en dos principios vinculados y fundamentales, que son la jerarquía y la subordinación²², y es la que corresponde a todos aquellos órganos que tienen funciones de decisión y ejecución, y que actúan de manera continuada y permanente, siendo por ello mismo la estructura más frecuentemente utilizada en la organización administrativa.

De interés es resaltar en este punto, el conocido principio de jerarquía que se constituye en una técnica de organización en el interior de las Administraciones Públicas aplicado para maximizar la eficacia de la gestión. Implica la sujeción de los órganos inferiores respecto de los superiores, por ejemplo, un ministerio, ejerce control sobre una dirección general. De ahí que, como establece la LOAP al definir el principio de jerarquía (artículo 12.15), se desprende de éste el de subordinación, en tanto que se podrán dirigir las actividades de los órganos inferiores mediante instrucciones y órdenes, por estar estos subordinados jerárquicamente a otros órganos.

²¹ PARADA, RAMÓN. Op. Cit. 23

²² COMADIRA, JULIO RODOLFO. Op. Cit. Pág. 16.

En los órganos unipersonales, aun cuando estos están subordinados a un control jerárquico, es solamente una la persona física que ostenta la gestión del órgano y, por tanto, que es la titular de la toma de decisiones que podrían ser imputadas a la voluntad de la Administración. En este tipo de órganos la formación de la voluntad se logra sencillamente con la emisión de un acto administrativo que será la manifestación de la organización, es decir, se trata de una decisión personal del titular.

La forma de configuración de la voluntad en un órgano unipersonal no plantea problemas, pues la voluntad de la persona física titular del órgano se imputa automáticamente a la voluntad de éste²³, siempre que se realice en el ejercicio de las competencias que le hayan sido asignadas por la norma. De ahí, como afirma ESTEVE PARDO²⁴, la preferencia por los órganos unipersonales si se quiere primar de rapidez de decisión y actuación administrativa.

No obstante lo anterior, aun cuando la configuración de la voluntad es sencilla es importante destacar que, para que la voluntad del(a) titular del órgano (persona física) pueda ser atribuida a la Administración es indispensable que éste tenga realmente la investidura y asignadas las competencias que ha ejercido para la toma de decisión, que descarten completamente que ha actuado a título personal o que se le pueda atribuir alguna falta personal, como destaca PARADA²⁵ de imprudencia, error o negligencia que desvincule su actuación a la de la Administración.

2. Órganos colegiados

De acuerdo al artículo 55 de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, los órganos colegiados son órganos administrativos conformados por tres o más miembros que son titulares del mismo y que en conjunto toman las decisiones administrativas.

Para CARBONELL PORRAS el órgano colegiado se caracteriza por dos consideraciones: en primer lugar, la plurisubjetividad y, en segundo lugar, la existencia de un determinado procedimiento para la formación de la voluntad colegiada²⁶.

²³ GAMERO CASADO, EDUARDO y FERNÁNDEZ RAMOS. Op. Cit. Pág. 105.

²⁴ ESTEVE PARDO, JOSÉ. Op. Cit. 154.

²⁵ Sobre los límites de la imputación puede verse PARADA, RAMÓN. Op. Cit. Pág. 22.

²⁶ CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos, Madrid, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios

Los órganos colegiados son órganos estructuralmente complejos, en palabras de GAMERO CASADO Y FERNÁNDEZ RAMOS²⁷ pues, por una elemental cuestión de organización, en todo órgano existen unos miembros cualificados – el presidente y el secretario (párrafo I artículo 55 de la Ley núm. 107-13) - que actúan como una especie de “órgano interno” del órgano colegiado, puesto que tienen asignadas unas funciones específicas sobre el resto de los miembros, llamados miembros o vocales.

En estos casos, al ser varias personas físicas quienes de forma conjunta encabezan la titularidad del órgano, resulta necesario disponer reglas que determinen la manera en que éstas sean convocadas para reunirse, deliberar y adoptar colegiadamente sus decisiones que serán imputables a la Administración.

A diferencia de los órganos unipersonales, la voluntad de los órganos colegiados es más compleja porque necesariamente requiere integrar, en un proceso deliberativo, la participación de sus miembros a través de convocatorias, *quórum* y sesiones para la deliberación. Mientras que los órganos unipersonales tienen mayor cabida en las Administraciones que se consolidan sobre los principios de jerarquía y la subordinación como fue referido anteriormente, por el contrario, los órganos colegiados suelen presentarse en aquellas que descansan en el principio de representatividad²⁸.

El propósito de regular la actividad deliberativa de los órganos colegiados es que éstos puedan llegar a acuerdos y emitir decisiones con lo que sería la voluntad del órgano y en consecuencia de la Administración. En nuestra opinión, la metodología y procedimiento para hacer efectivas estas decisiones estará condicionada al tipo de órgano colegiado de que se trate, su ámbito de competencia e incluso la forma de selección de sus miembros, si es en atención al cargo que desempeñan, como sería en el caso del Comité de Compras y Contrataciones²⁹ o una combinación de puesto o cargo público más selección mediante votación,

Políticos y Constitucionales, 1999, pág. 41.

²⁷ GAMERO CASADO, EDUARDO Y FERNÁNDEZ RAMOS, SERVERIANO. Op. Cit. Pág. 105.

²⁸ Sobre este tema puede ampliarse con ESTEVE PARDO, JOSÉ. Lecciones de Derecho Administrativo, tercera edición, Barcelona, Marcial Pons, 2013, pág. 153

²⁹ El artículo 36 del Reglamento núm. 543-12 de la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones Públicas establece que existirá un comité de compras y contrataciones con carácter permanente en cada institución contratante conformado por las personas físicas que ostenten estos cargos, a saber: el funcionario de mayor jerarquía de la institución o quien este designe, quien lo presidirá; el Director Administrativo Financiero de la entidad o su delegado; el Consultor Jurídico de la entidad, quien actuará en calidad de asesor legal; el Responsable del Área de Planificación y Desarrollo o su equivalente; y el Responsable de la Oficina de Libre Acceso a la Información.

como sería en el caso del Consejo del Poder Judicial³⁰ y el Consejo Superior del Ministerio Público³¹.

La organización colegiada, generalmente suele estar reservada a los órganos de consulta y asesoramiento, y en menor medida de control de legalidad, que tienen una actuación intermitente o esporádica ya que es proclive a la lentitud para la toma de decisiones como de su actuación, y que constituye un modo por el cual - en crítica que realiza COMADIRA- se diluye la responsabilidad de quienes lo conforman³², sin embargo, en contraste, el mismo autor destaca que en los órganos colegiados se facilita el sistema de participación y mejor conocimiento técnico para el análisis de los asuntos complejos que conoce. En nuestra opinión, ambas formas de organización tienen bondades y son eficaces según las necesidades, por eso se recomienda que al momento de ejercer la potestad organizatoria, se considere en atención a las competencias y a la naturaleza de las funciones y decisiones a tomar, si es objetivamente más conveniente o más eficaz – como requiere la Constitución- elegir una organización unipersonal o colegiada para la actuación administrativa a desarrollar.

Considerando lo anterior, en esta sección se aborda el régimen básico de funcionamiento al que se someten los órganos colegiados, con mención a singulares buenas prácticas y pautas a nivel doctrinario y legislación comparada, que pudieran orientar a los órganos de la Administración dominicana en sus actuaciones para la toma de decisiones colegiadas, con mejor eficiencia, productividad y transparencia, ya que la referida Ley núm. 107-13 solo dedica un artículo a estos órganos, y coincidimos con la afirmación del magistrado CONCEPCIÓN en cuanto a que “se deduce que el legislador no quiso establecer un régimen riguroso aplicable a todos los órganos colegiados con carácter de legislación básica. Entendiendo que su intención no era otra que fijar unas reglas generales flexibles que permitieran que la norma especial de cada órgano incorporara las precisiones necesarias según su naturaleza y competencia”³³ ya que es la propia Ley en la parte *in fine* del artículo 55 y el párrafo III que de forma expresa prioriza la aplicación del ordenamiento particular del órgano y en un segundo plano, la Ley núm.107-13, aun cuando, como se describe más adelante, la legislación resulta

³⁰ Artículo 155 de la Constitución y artículo 4 de la Ley Orgánica del Consejo del Poder Judicial núm. 28-11.

³¹ Artículo 174 de la Constitución y el artículo 46 de la Ley Orgánica del Ministerio Público núm. 133-11.

³² COMADIRA, JULIO RODOLFO. Op. Cit. pág. 16.

³³ CONCEPCIÓN ACOSTA, FRANKLIN. Op. Cit. Pág. 681

insuficiente incluso hasta para orientar en aspectos elementales que deben ser reglamentados por los órganos colegiados lo que ocasiona una actuación muy dispersa y variante entre órganos administrativos, como se resalta en los ejemplos presentados.

Previo a desarrollar más concretamente la forma en la que se llega a la voluntad colegiada, resulta pertinente precisar que no debe ser confundido un grupo de trabajo con un órgano colegiado. El autor JIMÉNEZ VACAS³⁴ lo explica claramente al referir que los grupos de trabajo no son órganos colegiados, no obedecen a su naturaleza pues carecen de concreta atribución competencial en las normas de organización, que no prevén su intervención en el curso de un procedimiento administrativo, ni tan siquiera emitiendo actos de trámite. Su actividad, en efecto, carece de cualquier relevancia jurídica que no sea la de servir de apoyo y/o de fundamento a otros actos, bien de trámite, bien resolutorios de los órganos que el ordenamiento jurídico prevé competencia. Como ejemplos de grupos de trabajo que pueden ser organizados bajo comisiones como prevé el artículo 36 de la LOAP se citan, la comisión de revisión y reestructuración de políticas y programas destinados a la protección y asistencia social, creada mediante Decreto núm. 687-20 y la comisión consultiva para la revisión y redacción de instrumentos normativos, instituida por el Decreto núm. 33-21, ya que estos no ejercen competencias administrativas y tienen tareas concretas que ayudarían a actividades y decisiones de la Administración Central.

3. Clasificación común de los órganos colegiados

Similar a como se describió la clasificación de los órganos administrativos en sentido general, ahora de cara a los órganos colegiados, la doctrina³⁵, también se ha dedicado a estudiar las diversas formas en las que clasifican y que resulta de interés enunciarlos aquí. Las clasificaciones más comunes de los órganos administrativos colegiados destacada por reconocida doctrina son las siguientes:

³⁴ JIMÉNEZ VACAS, JOSÉ JOAQUÍN. “Régimen de los órganos colegiados de Gobierno”. En *Revista del gabinete jurídico de Castilla La Mancha*, primer trimestre 2021, número 25. Págs. 191.

³⁵ Para ampliar sobre esta clasificación véanse NEVADO, RAFAEL PIZARRO. “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, HUMBERTO (DIR.) *el nuevo régimen jurídico del sector*, primera edición, Madrid, Wolters Kluwer España, S.A., 2016. pág. 73 y a PARADA, RAMÓN. *Derecho Administrativo II*, decimoctava edición, Barcelona, Marcial Pons, 2005. pág. 25.

Los *órganos colegiados comunes o ministeriales*, aquellos que están conformados solamente por personas de una misma institución o incluso ministerios y sus órganos desconcentrados. El órgano se inserta en la estructura jerárquica de dicha organización, aunque puede tratarse de una jerarquía debilitada, como en el caso de los órganos colegiados técnicos que ejercen funciones consultivas, de recomendación o de propuesta. Un ejemplo de estos órganos serían los Comités de Compras y Contrataciones cuyos miembros son de la misma entidad, el Consejo del Poder Judicial y el Consejo Superior del Ministerio Público.

Los *órganos colegiados compuestos o interministeriales*, aquellos formados por representación de distintos sectores e incluso puede ser administraciones distintas (central y local). En España, por ejemplo, cuando esté conformado por administración central y también local, se inserta o domicilia en la organización de la Administración territorialmente predominante, bien por razón de la competencia, del número de miembros en el órgano colegiado o criterios similares. En el caso dominicano, el artículo 35 de la LOAP establece que estos órganos cuando tengan vocación transversal, intersectorial o interterritorial estarán adscritos al Ministerio de la Presidencia. Estos órganos suelen ser creados por decreto presidencial, con el objetivo de examinar y considerar materias específicas. Ejemplos de este tipo de órganos pueden ser citados, el Gabinete de Transformación Digital, creado mediante el Decreto núm. 71-21 para el diseño y elaboración de la Agenda Digital para políticas y estrategias nacionales a fin de impulsar la transformación digital del país, está conformado por seis ministerios, un ente descentralizado (INDOTEL) y dos órganos desconcentrados (OGTIC y CJPE), otro ejemplo es el Gabinete de Compras Públicas Sostenibles e Inclusivas creado mediante el Decreto núm. 617-22 y conformado por cuatro ministerios y una dirección general (DGCP), con funciones vinculadas al objeto, entre ellas diseñar y aprobar políticas, estrategias y planes sobre compras verdes, sustentables e inclusivas.

Los *órganos colegiados participados*³⁶, conformados por representantes de una o varias administraciones, por organizaciones representativas de intereses sociales, como es el caso en el que al órgano se inserta una representación de los sindicatos o de la sociedad civil y grupos minoritarios como permite el artículo 35 de la LOAP para los consejos consultivos. Ejemplo por excelencia de este tipo de órganos colegiados es el Consejo Económico Social (CES), elevado por la Constitución de 2010 a institución constitucional (artículo 251), al ser el órgano

³⁶ Desarrollado por Parada, Ramón, *Íbid.*

consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social y laboral, integrado por representantes de gremios profesionales, empresariales y de la sociedad civil, incluyendo iglesias, academias y organizaciones sociales.

El común denominador de estos tipos de órganos colegiados es que para la formación de la voluntad que sea imputable a la Administración, siempre será necesaria agotar un proceso deliberativo que, como se desarrolla más adelante, requiere el cumplimiento de requisitos esenciales como la convocatoria, *quórum* y sesiones para la toma de decisión.

4. Sobre las personas que integran el órgano colegiado

Como todo órgano administrativo, los colegiados están conformados de elementos o componentes básicos necesarios para que puedan existir dentro de la Administración Pública. Uno de estos componentes se refiere en sentido general al elemento personal, relativo a las personas físicas que lo conforman a través de quienes se lleva a cabo sus ejecutorias para lo cual necesitan otro componente, que es el material, relativo a los recursos personales o presupuestarios de que dispone, y un tercer elemento, el competencial que se desarrolla en otro apartado.

El componente material, se encuentra en cualquier tipo de órgano u ente, pero en el caso del componente personal, existen particularidades que van a estar determinadas por el tipo de órgano administrativo, si es unipersonal o colegiado, razón por la cual merece una especial referencia el rol y funciones de cada miembro del órgano colegiado.

a) El rol y funciones del(a) presidente(a)

El artículo 55 de la Ley núm. 107-13 exige que en cada órgano colegiado se designe a un(a) presidente(a) que deberá estar expresado en la Ley, a lo que nosotros extendemos que deberá estar expresado en la norma -en sentido amplio-, ya que algunos órganos colegiados son creados por decretos en razón de la potestad organizatoria que tiene el Poder Ejecutivo. Cuando la norma no designe al presidente(a), el artículo establece que será elegido por los integrantes del colegiado por mayoría absoluta de votos. En esa línea, la condición de presidente(a) la ostentará quien así haya sido designado o elegido.

En ausencia del presidente, la Ley núm. 107-13 no establece la forma de sustituirlo o cubrir su suplencia ni ofrece orientaciones para determinarlo. La

suplencia es una técnica organizativa que garantiza la continuidad en el funcionamiento administrativo en los supuestos en los que por razones coyunturales o temporales la persona titular de un órgano administrativo no puede ejercer sus funciones, por eso, afirma CONCEPCIÓN³⁷ que en los órganos colegiados resulta imprescindible la existencia de un presidente o de quien le supla en el ejercicio de las funciones pues solo así podrá celebrarse válidamente una sesión. En esos casos, a la vista de que la norma básica nacional no dispone sobre la forma de sustitución, para la regulación interna de cada órgano puede considerarse la práctica comparada, donde comúnmente suelen operar alternativas, por un lado, la suplencia por parte del o la vicepresidente(a), si hubiere, o en su defecto el miembro de mayor antigüedad en el órgano, el de mayor jerarquía y de existir varios con el mismo tiempo o jerarquía, el miembro de mayor edad.

Respecto del rol principal del presidente(a), se podría decir que es el de representar al órgano y junto a este tiene como funciones convocar y moderar las sesiones, firmar las actas, ejecutar los acuerdos arribados y garantizar el cumplimiento de la legalidad de las actuaciones del órgano. En nuestra opinión, esta última función de control de legalidad, debe ir de la mano con la potestad del presidente de poder impugnar los acuerdos del órgano ante instancias administrativas e incluso judiciales. La legislación general – Ley núm. 107-13 – nada refiere sobre esta facultad para materializar el control de legalidad de las actuaciones del órgano, por lo que habría de verse el reglamento interno de cada órgano colegiado para identificar si tiene ostenta la potestad. A modo comparado, en la legislación española, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector, los miembros que votaron en contra podrán impugnar los acuerdos del órgano.

Coincidimos con JIMÉNEZ VACAS en que la persona que tenga a su cargo la presidencia del órgano colegiado, aun cuando es un miembro más titular del órgano, se caracteriza por ostentar una serie de atribuciones que lo colocan en una posición de supremacía <*primus inter pares*> en relación a los demás miembros³⁸.

Como funciones características del rol de supremacía que puede ostentar la persona presidenta del órgano, se destaca la potestad de decidir y en cierto modo controlar las convocatorias, ya que decide la fecha y la hora, así como el orden del día, aunque sobre esto último se debe tomar en cuenta las peticiones de los demás miembros para incluirlas en la agenda de la sesión.

³⁷ CONCEPCIÓN ACOSTA, FRANKLIN. Op. Cit. Pág. 672

³⁸ JIMÉNEZ VACAS, JOSÉ JOAQUÍN. “Régimen de los órganos colegiados de Gobierno...”. Op. Cit. págs. 112.

PARADA resalta que el presidente es el *dominus* del procedimiento y, por ello, puede limitar el tiempo de uso de la palabra o fijar el orden de las intervenciones, o prohibir las extemporáneas y, en fin, dar por suficientemente debatidas las cuestiones al efecto de pasar su votación³⁹.

Es probable que la característica más sustancial que refleja superioridad en relación a los demás miembros, sea la facultad de dirimir con su voto los empates, con la finalidad de que se pueda llegar a un acuerdo para la voluntad del órgano. Es lo que se llama el voto de calidad⁴⁰ o voto dirimente. Esta atribución no está prevista en la Ley núm. 107-13, sin embargo, al ser una norma general y básica que permite la coexistencia de otras normas especiales para regular cada órgano, nada impide que se conceda esta categoría al voto del(la) presidente(a). Ejemplo de esto resulta el reglamento interno del Gabinete de Transformación Digital, aprobado en fecha del 20 de abril de 2021 que establece textualmente en su artículo 9, sobre atribuciones de la presidencia del gabinete, la de “d) dirimir con su voto los empates, a efectos de adoptar los acuerdos”, esta atribución está condicionada a que se haya realizado una segunda votación y persista el empate, en cuyo caso, el presidente decidirá mediante voto de calidad (párrafo, artículo 52). También se verifica en las sesiones del Consejo del Poder Judicial (1.b del artículo 23 del reglamento interno).

Debe precisarse que el voto de calidad o dirimente que ostenta el o la presidente(a) del órgano no significa que éste tenga doble voto sino solamente un voto que diferencia la igualdad entre los votos, para tales fines, en la práctica como se lleva a cabo es que el o la presidente(a) es la última persona en votar, a fin de no condicionar o prejuzgar el voto de los demás miembros. El voto de calidad solo tiene sentido en las decisiones que se tomen por mayoría simple, toda vez que de requerirse mayoría absoluta o calificada no existiría empate ya que no puede producirse matemáticamente.

b) El rol y funciones del(a) secretario(a)

Otra de las personas físicas indispensables para el funcionamiento de los órganos colegiados es aquella que realizará las funciones secretariales; así lo exige el artículo 55 de la reiterada Ley núm. 107-13, quien del mismo modo que la

³⁹ PARADA, RAMÓN. *Derecho Administrativo II*. Op. Cit. 27

⁴⁰ La doctrina lo ha reconocido con el término, “voto de calidad”. Al respecto pueden verse a PARADA, RAMÓN. Op. Cit. Pág. 27 y a MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. Op. Cit. Pág. 196.

figura que lo preside, deberá estar previsto en la norma o, a falta de designación, ser elegido por mayoría absoluta de votos de entre los miembros que lo integran.

Cuando la norma es quien designa la persona que será secretaria, puede tratarse de una persona al servicio profesional de la Administración Pública pero que no es miembro titular del órgano, como sucede en el caso de la Secretaría del Consejo del Poder Judicial, en cuyo caso carecerá de los derechos propios de los miembros, básicamente tendrá voz, pero no voto.

El rol de la persona que ejerce de secretario(a), es dar fe pública a la actividad del órgano, esto se materializa a través de funciones que son relevantes para su operatividad, como es realizar las convocatorias a solicitud del(a) presidente(a) que notificará a los demás miembros para las sesiones, redactar las actas de las sesiones, la custodia y tramitación de la documentación que emita o reciba el órgano, así como la certificación de los acuerdos aprobados por votación (párrafos II y VI artículo 55), además de otras funciones que se le puedan atribuir en la reglamentación interna del órgano. De cada sesión se levanta acta que es firmada por el(a) secretario(a), debiendo ésta contener la lista de los asistentes, el orden del día, las circunstancias acontecidas y tiempo en que se haya celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, el contenido de los acuerdos adoptados, así como el sentido de los votos de todos los participantes.

Estas funciones, condicionan que sea determinante su presencia en todas las sesiones y, como refiere CONCEPCIÓN⁴¹, el secretario se torna imprescindible - aunque como se desarrolla más adelante, la Ley núm. 107-13 no lo exige -, en todo órgano colegiado pues así lo son las funciones que le son encomendadas. Incluso, al margen de las sesiones del órgano colegiado, de manera concreta el o la secretario(a) es quien recibe actos de comunicación, como solicitudes de los demás miembros, peticiones de datos, rectificaciones o cualquier otra clase de escritos de terceros que pudieran tener un interés legítimo.

En caso de sustitución temporal del secretario(a) en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, se realizará según lo dispuesto en las normas específicas de cada órgano, y que no lo regula la Ley núm. 107-13 y, en su defecto, por acuerdo mediante votación por el mismo órgano, situación que debe ser atendida con prioridad debido a que como se ha descrito, se trata de una figura esencial en la actividad del órgano.

⁴¹ CONCEPCIÓN ACOSTA, FRANKLIN. Op. Cit. Pág. 677.

c) De los(as) otros miembros

Las demás personas físicas que integran los órganos colegiados como titulares son los llamados miembros, también denominados vocales. Por ley, tienen derecho a participar en igualdad de condiciones en la deliberación y por tanto en la formación de la voluntad, juicio y opinión del órgano colegiado mediante la participación de las sesiones y la manifestación del voto sobre los temas establecidos en la agenda y orden del día.

Cabe resaltar que la votación es personal y por ser parte de la competencia del órgano, la votación es intransferible, pero si se puede hacer manifestar a través de la delegación de firma o representación, en los términos que establece la LOAP y si la normativa especial que regula el órgano colegiado lo permite. Como derechos concretos de los miembros de los órganos están:

1. Recibir con 48 horas de antelación la información relativa a los asuntos a debatir en la próxima sesión;
2. Participar en las deliberaciones dejando constancia de su opinión y expresar su voto disidente de forma motivada, para no incurrir en las responsabilidades derivadas de los acuerdos ilegales;
3. Conocer la propuesta de acta de sesión y aprobarla, así como firmarla si así lo solicitan;
4. Formular peticiones para temas a ser incluidos en la agenda u orden del día de una sesión.

Igualmente, como resalta MUÑOZ MACHADO⁴² cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta en el acta de sesión, siempre que aporte en el acto, o en el plazo que señale el(la) presidente(a), el texto que se corresponda con aquella, esto resulta de relevancia pues el sentido del voto es vinculante y conlleva a cada miembro a responsabilizarse de las consecuencias de la acción u omisión que deriva del acuerdo adoptado; pues la voluntad del órgano colegiado es la suma de todas las voluntades de las personas que forman la mayoría necesaria para decidir, es por esto que, la parte *in fine* del párrafo IV del artículo 55 de la Ley núm. 107-13, reconoce el derecho de expresarse el voto disidente de forma motivada para no incurrir en responsabilidad derivada de los acuerdos ilegales.

⁴² MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. Op. Cit. Pág. 197.

Por otra parte, respecto a conocer concretamente quienes son los miembros del órgano colegiado, coincidimos completamente con lo afirmado por FERNÁNDEZ RAMOS⁴³, respecto a que es un paso hacia la transparencia y debería ser de obligatoria publicidad la identificación actualizada de los miembros del órgano, especificando en cada caso su condición: presidente, vicepresidente, secretario y, especialmente en el caso de los demás miembros o vocales, pues en algunos colegiados los miembros son sustituidos o ocupados por suplencias que no son transparentadas, lo que imposibilita, a nuestro modo de ver, que se conozca rápida y claramente quienes son las personas vinculadas en el proceso para, por un lado, identificar potenciales conflictos de interés y denunciarlos oportunamente y por el otro, para determinar quienes serían las personas con responsabilidad administrativa, ya que aun cuando exista delegación de firma la responsabilidad se mantiene en la figura del delegante.

FERNÁNDEZ RAMOS⁴⁴ advierte además, vital importancia de esta publicidad cuando se trata de órganos colegiados cuyos miembros deben cumplir un perfil técnico o experto en alguna materia o ámbito, en cuyo caso, recomienda publicarse un breve currículum de la trayectoria profesional en la que se sustente su designación o elección, así como de su actual falta de vinculación con las organizaciones o intereses implicados en la actuación del órgano, pues la actuación de este tipo de miembros expertos se beneficia de un plus de imparcialidad. Un ejemplo de publicidad de este tipo, sucede con lista de miembros elegibles para conformar los cuerpos colegiados del Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL), órgano administrativo que conoce y decide los recursos de queja presentados por los usuarios contra las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, lista pública en el portal institucional del INDOTEL⁴⁵, la cual aun cuando no contiene una reseña profesional, -que contrario al autor, consideramos no necesario- en ella se describe el nombre y la profesión del miembro elegible, que permite requerir -en caso de selección definitiva- sus credenciales para confirmar competencias y ausencia de conflictos de interés.

⁴³ FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. “La transparencia de los órganos administrativos colegiados” en *Revista Española de la Transparencia* Núm. 13. Segundo semestre. Julio-diciembre de 2021, pág. 24.

⁴⁴ Ibid. Pág. 26

⁴⁵ <https://indotel.gob.do/wp-content/uploads/2022/09/res-004-2021-lista-elegibles-para-conformarlos-cc-indotel-1.pdf>

5. Sobre el proceso de formación de la voluntad colegiada

Como se describió en el apartado anterior, todo órgano administrativo está conformado de elementos o componentes básicos, el personal, el material (relativo al presupuesto que tiene para sus ejecutorias) y un tercer elemento que es el competencial, que está enfocado en la actividad que se le asigna al órgano, para ejercer sus potestades administrativas.

En el caso del órgano colegiado, para ejercer su competencia decisoria, se requiere el cumplimiento de una serie de reglas esenciales que garanticen la participación de todos sus miembros, de manera que se integren adecuadamente, para la formación de la voluntad, juicio u opinión del órgano. La regulación legal básica de los órganos colegiados, Ley núm. 107-13, es muy simple y se orienta exclusivamente a impulsar su funcionamiento para que puedan alcanzarse acuerdos y resoluciones con lo que sería la voluntad del órgano y en consecuencia de la Administración. Así pues, en los siguientes apartados se analizan esas reglas esenciales para la formación de la voluntad que son a) la convocatoria, b) la agenda u orden del día, c) el quórum, d) la deliberación y e) el acta de sesión.

a) De la Convocatoria

Para los órganos colegiados poder deliberar es necesaria la presencia simultánea de sus miembros a fin de tomar la decisión que manifieste su voluntad. En ese sentido, considerando que este tipo de organización administrativa se reúne de forma periódica pero no continua, se requiere que sus miembros sean convocados mediante comunicación, en la que se les informe la fecha, hora y lugar – o el medio o plataforma electrónica a utilizar en caso de encuentros virtuales- de la reunión.

Como fue referido anteriormente, en principio, la convocatoria a las sesiones es una atribución legal del presidente(a), en razón de su rol de *dominus* del procedimiento, la cual deberá realizarse a través del secretario(a) de órgano, quien deberá convocar a todos los miembros a las sesiones con la periodicidad que le Ley, la regulación interna o el acuerdo arribado dispongan. Sin perjuicio de lo anterior, nada impide que la regulación interna de cada órgano establezca la posibilidad de que, en ciertas condiciones o situaciones, sean los miembros o vocales quienes soliciten al presidente convocar una sesión.

La notificación que realice el(la) secretario(a) a los miembros del órgano debe acreditar ciertas formalidades para considerar satisfechos los requisitos

legales y garantizar los derechos de las partes a participar en las deliberaciones. La notificación o citación deberá cumplir, como mínimo:

1. Ser notificada con un plazo no menor a 48 horas de antelación a la fecha de la sesión, o el plazo que establece la normativa interna del órgano;
2. Contener la agenda, orden del día o los asuntos a debatir;
3. Contener la documentación o información detallada sobre los temas a debatir que permitan a los miembros conocerlos previamente, para poder expresar su voto libre y conscientemente, contribuir en la decisión colegiada y participar en la voluntad administrativa;
4. Indicar la fecha y hora exacta, si una convocatoria a sesión ordinaria o extraordinaria, si será virtual o presencial, así como el lugar o domicilio donde se celebrará la sesión. En caso de ser una reunión a distancia, virtual o parcialmente virtual para algunos de los miembros, se deberá indicar el medio electrónico para participar en la reunión.

La responsabilidad del secretario de notificar la convocatoria implica garantizar la comunicación eficaz y oportuna entre los miembros, por lo que con base al principio de celeridad establecido en el numeral 19 del artículo 3 de la Ley núm. 107-13 y el reconocimiento del Gobierno Electrónico del artículo 11 de la LOAP, resulta altamente recomendable realizar las notificaciones y compartir la información de los temas a tratar, a través de medios electrónicos que agilizan la tramitación -salvo que la regulación específica del órgano no lo permita-, tales como una intranet entre miembros y/u órganos de la misma Administración o mediante correo electrónico. Sobre el uso del correo electrónico, resalta CARLÓN RUIZ que resultará sin duda especialmente favorable, la utilización de las direcciones institucionales de correo de los distintos miembros del órgano, de las que dispondrán en la gran mayoría de los casos⁴⁶.

Los órganos colegiados tienen libertad de establecer el mecanismo de convocatoria, ya que la Ley núm. 107-13 no lo regula; en esos casos, se observa que en la práctica, dependiendo de si la convocatoria es una sesión ordinaria o extraordinaria habrá mayor facilidad para convocar, por ejemplo, en el caso del Consejo Económico y Social, la Ley núm. 142-15 que lo instituye establece que cuando se trate de sesiones ordinarias del pleno o de la Comisión

⁴⁶ CARLÓN RUIZ, MATILDE. “Funcionamiento Electrónico de los órganos colegiados”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55, Zaragoza, 2020, pág. 136.

Ejecutiva podrá convocarse con cinco (5) días hábiles de anticipación mediante comunicación remitida vía correo electrónico, telefacsímil o mensajería (párrafo I, artículos 9 y 22), mientras que, para sesiones extraordinarias de la Comisión podrá convocarse vía telefónica seguido de confirmación por correo electrónico (párrafo II, artículo 22).

Por otra parte, en cuanto a la participación de personas que no sean miembros o parte del órgano colegiado – como en el caso del(a) secretario(a) que no sea titular- la Ley general no hace referencia, no obstante, cada órgano podrá determinar la posibilidad o pertinencia de invitar a terceros, quienes en ningún caso podrán votar en la sesiones ya que este derecho es exclusivo de los miembros, pero sí podrán participar y realizar intervenciones en calidad de expertos sobre algún tema que los miembros requieran conocer con mayor profundidad, para fortalecer el proceso de deliberación. En estos casos, el secretario(a) deberá notificar oportunamente a dichos terceros invitados, e indicarles el tema o asunto en el que participarán concretamente en la sesión a la que se les convoca. Por ejemplo, en el caso de los Comités de Compras y Constataciones, el párrafo III del artículo 8 de la Resolución Ref. PNP-06-2022⁴⁷ que regula su funcionamiento, dispone expresamente la posibilidad de invitar formalmente a terceros quienes podrán emitir opiniones de manera no vinculantes para el comité.

Junto a la posibilidad de abrir las sesiones a terceros para que participen, se genera la interrogante de si la convocatoria debe ser pública aun cuando las sesiones pudieran ser privadas. Sobre el tema, FERNÁNDEZ RAMOS defiende la transparencia de las convocatorias afirmando que “es claro que las convocatorias (con el orden del día) deben ser accesibles, puesto que los datos que constan en la convocatoria nada reflejan acerca de las ulteriores deliberaciones del órgano, por lo que no es de aplicación el límite del artículo 14.1.k) de la Ley de transparencia”⁴⁸; dicha disposición establece que el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

Al respecto, coincidimos con el criterio del autor, en cuanto a que la convocatoria acompañada de la agenda u orden del día deben ser publicados,

⁴⁷ Resolución Ref. PNP-06-2022 que regula el funcionamiento del Comité de Compras y Contrataciones de las instituciones sujetas al ámbito de aplicación de la Ley núm. 340-06 y sus modificaciones. Disponible en: https://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/politicas_normas_y_procedimientos/resoluciones_de_politicas/2022/Res.%20N%C3%BAm.%20PNP-06-2022.pdf

⁴⁸ FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. Op. Cit. pág. 27.

toda vez que este primer paso dentro del proceso deliberativo enmarca o mejor dicho, limita los temas que pueden ser conocidos en la sesión o reunión, en el entendido, como se ampliará más adelante, que ningún asunto para el cual no se haya convocado y por tanto no figure incluido en el orden del día no podrá ser discutido. Un ejemplo de esta transparencia que permite el control de la actividad colegiada, puede verse materializada en la Ley orgánica del Consejo del Poder Judicial, núm. 28-11, en cuyo artículo 27 declara que la agenda – y en consecuencia la convocatoria- estará a disposición del público en el portal web⁴⁹ del Poder Judicial, aunque esto queda a decisión discrecional de cada órgano, lo que consideramos debería ser obligatorio en todos los casos.

b) De la Agenda u orden del día

Junto con la convocatoria, los miembros del órgano colegiado deben recibir la información de los asuntos a debatir en la sesión (párrafo IV artículo 55 Ley núm. 107-13), en un documento que se llama agenda u orden del día que, como se ha referido puede ser notificado por el(la) secretario(a) electrónicamente.

En el funcionamiento tradicional de los órganos colegiados, los temas que serán objeto de deliberación son ordenados por el(la) presidente, sin perjuicio de que puedan ser incluidos otros temas a solicitud de alguno de los miembros, cuando sean presentados con suficiente antelación a la sesión, a fin de comunicarlo oportunamente a las demás partes.

El cumplimiento de la notificación de la agenda con los temas a tratar y sus documentos junto a la convocatoria, por parte del secretario(a) y en el plazo establecido, no es una mera formalidad, sino un requisito esencial que permite garantizar el derecho a los miembros a concurrir conociendo los asuntos a tratar, estando debidamente informados y preferiblemente con una posición previa, para la eficiencia en la deliberación colegiada que se deberá lograr. En palabras de CAMPOS ACUÑA⁵⁰ la convocatoria de la sesión con un orden del día comprensivo de los asuntos a tratar, constituye una premisa básica para la formación de la

⁴⁹ En el siguiente enlace se encuentra la última convocatoria y agenda a la sesión celebradas el 14 de diciembre de 2022 <https://agendadelconsejo.poderjudicial.gob.do/Visor/VisorPDF?n=QQ-BHAEUATgBDAFAASgBfAGEAZwBIAG4AZABhAF8AcwBvAF8AMwA3AF8AMgAwA-DIAMgAuAHAAZABmAA=&h=OAAyADMA>.

⁵⁰ CAMPOS ACUÑA, MARÍA CONCEPCIÓN, citada en JIMÉNEZ VACAS, JOSÉ JOAQUÍN. “Órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas, en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”. En Revista Auditoría Pública número 72, 2018, pág. 110.

voluntad del órgano colegiado, tanto por el acceso a la información relativa al correspondiente asunto, cuanto por el periodo de estudio y reflexión que la toma de decisión pudiera aconsejar.

En ese sentido, la agenda debe tener información suficientemente clara y precisa de los temas, para que no haya duda alguna entre los miembros que integran el órgano colegiado. Igualmente, es usual en acuerdos y resoluciones internas de los órganos, que se disponga que no puedan ser debatidos otros temas que no hayan sido incluidos en la agenda u orden del día, salvo que estén todos los miembros presentes y exista unanimidad para incluir un nuevo tema. A nuestro modo de entender, esto responde a la lógica de que, de obrar de forma contraria, se estaría limitando el ejercicio del derecho de cada miembro a conocer e informarse previamente de los asuntos para decidir participar en la sesión y/o poder emitir un voto libre y conscientemente a fin de contribuir en la decisión colegiada.

Sobre la publicidad de la agenda u orden del día, en el mismo tenor de lo referido anteriormente respecto de la convocatoria, no existen impedimentos para su publicación ni limitaciones a la confidencialidad, por el contrario, sobre la base del principio de transparencia plena de la actuación administrativa, consideramos que debe siempre evitarse en todo sentido la opacidad y, en su lugar inclinarse a la publicidad de todos los actos, así pues, en la medida que no perjudiquen a alguna persona ni objetivamente el interés general deberían publicarse con carácter obligatorio.

c) **Del quórum**

El término quórum se utiliza para hacer referencia al número mínimo de miembros o incluso categoría de miembros del órgano colegiado que deben concurrir para poder actuar válidamente. La doctrina⁵¹ ha reconocido de forma general dos tipos de quórum, para evitar confusiones en relación con el número de personas que asistieron a la sesión *versus* el número de personas que votaron un acuerdo. El primero se llama a) *quórum de constitución, estructural o de*

⁵¹ Sobre los tipos de quórum exigidos en los órganos colegiados, a) quórum de constitución, asistencia o estructural y b) quórum de funcionamiento o decisonal, pueden verse los autores GAMERO CASADO, EDUARDO y FERNÁNDEZ RAMOS. Op. Cit. Pág. 105, a CASSAGNE, JUAN CARLOS. Op. Cit. Pág. 210 y a CONCEPCIÓN ACOSTA, FRANKLIN. Op. Cit. Pág. 677 y 678.

asistencia y tiene consecuencias en cuanto a la validez de la sesión y el segundo b) *quórum funcional o decisional*, sus efectos condicionan la validez del acuerdo.

El *quórum de constitución, estructural o de asistencia*, se refiere a la cantidad de miembros o integrantes necesarios para considerarse constituido el órgano colegiado y pueda sesionar válidamente. En algunos casos, suele exigirse la participación del presidente(a) y del secretario(a) o sus suplentes, como requisito indispensable para la constitución del órgano, seguido de un número determinado de miembros. La Ley núm. 107-13 establece en párrafo V del artículo 55 que para la constitución del órgano colegiado se requerirá al menos un quórum de la mitad más uno de sus miembros. Esta norma no exige de forma expresa la participación obligatoria del presidente(a) y/o secretario(a), por lo que cada regulación interna podrá fijar o no esta condición.

Desde nuestro punto de vista, la participación del(a) presidente(a) o su suplente debería ser un requisito indispensable, al menos cuando se trate de las primeras convocatorias para las sesiones ordinarias -lo que resulta lógico pues es quien las fija- debido a su rol y funciones que desempeña en el marco de las sesiones. Como afirman GAMERO CASADO Y FERNÁNDEZ RAMOS⁵² el presidente(a) – e incluyen al secretario(a)- actúan como una especie “órgano interno” del órgano colegiado, puesto que tienen asignadas unas funciones específicas sobre el resto de los miembros del órgano colegiado. La presencia del(la) presidente, debería constar especialmente en aquellos órganos donde la Ley es quien lo designa como presidente(a) en razón del cargo o condiciones técnicas acreditadas para ocupar esa categoría de miembro.

En los órganos colegiados nacionales consultados, se advierte que no existe un consenso sobre la condición indispensable del(la) presidente(a) para que el órgano pueda sesionar válidamente, sino que de forma diversa se ha regulado cada caso. Ejemplo de participación indispensable del presidente se encuentra el caso del Consejo Superior del Ministerio Público, que de forma expresa requiere la presencia del(la) Procurador(a) General de la República, persona que no puede ser delegada ni sustituida (artículo 50, Ley núm. 133-11). El caso contrario, es la regulación del Consejo del Poder Judicial que precisa que el órgano podrá sesionar válidamente con tres de sus miembros y solo establece que las reuniones serán dirigidas por el(la) presidente(a) de la Suprema Corte de Justicia. En este órgano se permite la sustitución del presidente(a) en quien este haya delegado o

⁵² GAMERO CASADO, EDUARDO y FERNÁNDEZ RAMOS. Op. Cit. Pág. 105.

en su defecto, en el miembro de mayor jerarquía del consejo (párrafo II, artículo 24, Ley núm. 28-11 y 17 del reglamento interno).

Por otro lado, siendo un punto intermedio de los dos casos anteriores, se encuentra la regulación del Gabinete de Transformación Digital, que, si bien requiere la presencia del(a) presidente(a) para poder sesionar válidamente, sí podrá ser representado(a) por un suplente (artículo 31 reglamento interno). Otro extremo más riguroso, se advierte en la regulación del Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PROCompentecia), que requiere la presencia de la totalidad de sus miembros para poder sesionar válidamente (artículo 30, Ley núm. 42-08).

En la práctica, las normas internas de cada órgano también pueden establecer segundas convocatorias cuando en la primera, no se ha logrado alcanzar el quórum de constitución para sesionar, pudiéndose prever un quórum más reducido a fin de lograr iniciar una deliberación.

El *quórum funcional o de decisión* se refiere al número mínimo de miembros que deben votar favorablemente sobre el asunto, para considerarse que se ha llegado a un acuerdo válido y que sería la base de la voluntad del órgano. La ley núm. 107-13 establece en párrafo V del artículo 55 que los acuerdos deben ser adoptados por mayoría simple, esto es por la concurrencia de un mayor número de votos positivos que negativos, no computándose las abstenciones ni las ausencias, sin perjuicio de que la norma interna de cada órgano exija una mayoría cualificada. En estos casos, señala CONCEPCIÓN⁵³ que para validar el cumplimiento del quórum corresponde al secretario(a) efectuar el recuento de los miembros presentes y realizar las anotaciones oportunas para su inclusión en el acta de la sesión. El quórum funcional toma en consideración el número de votos a favor o en contra, para precisar si teniendo en cuenta el régimen aplicable, la votación y la mayoría legalmente exigida se han configurado.

d) De la sesión, deliberación y voto

Una vez se ha constatado que el órgano colegiado está debidamente constituido -conforme al quórum exigido en la norma que lo regula-, inicia la siguiente etapa del proceso de formación de la voluntad colegiada, que es la sesión y deliberación que concluye con el voto.

⁵³ CONCEPCIÓN ACOSTA, FRANKLIN. Op. Cit. Pág. 678

Como ya se ha visto, parte de las funciones del presidente(a) del órgano es conducir las sesiones, las cuales, de forma tradicional, podrán ser ordinarias, cuando sean las previstas por la norma que regula el funcionamiento del órgano, en cuyo caso se establece de forma reglada su periodicidad y suponen una obligación para el presidente el convocarlas y fijar orden del día. Las sesiones extraordinarias, suelen tener lugar cuando se convoquen comúnmente fuera de los tiempos previstos o por motivos distintos a los establecidos para las sesiones ordinarias. Pueden considerarse sesiones extraordinarias las que se convocan a petición de uno de los miembros del colegiado o, cuando se convocan en plazos muy breves o inferiores a los establecidos para las sesiones ordinarias.

Es común encontrar que en la regulación interna de algunos órganos colegiados⁵⁴ se tengan previstas las condiciones y requisitos de convocatoria y quórum de las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias. De todos modos, existe amplia libertad para los órganos, de establecer diferentes tipos de sesiones, aunque deberán responder al principio de la razonabilidad y eficiencia a que se encuentran sometidos. En ese sentido, resulta interesante mencionar otro tipo de sesión creada por el Gabinete de Transformación Digital, la llamada sesión urgente, considerada como aquella de carácter especial convocada por el presidente, que no puede esperar tramitarse en los plazos de las sesiones ordinarias y extraordinarias y que debe llevarse a cabo dentro de las veinticuatro (24) horas a partir de la convocatoria.

A fin de promover y facilitar la participación de todos los miembros del órgano colegiado -al margen de que se pueda constituir válidamente con la mitad más uno y deliberar con la mayoría simple (párrafo V, artículo 55 Ley núm. 107-13)- las sesiones podrán realizarse de forma presencial o a distancia (virtuales) o, incluso, bajo modalidad híbrida (presencial para unos y virtual para otros) para aquellas personas que por causas justificadas no puedan estar de forma presencial, mientras los demás miembros si lo están. La posibilidad de sesiones virtuales se desprende del mandato constitucional de principio de eficacia y del objetivo de Gobierno Electrónico que condiciona el artículo 11 de la LOAP, para que los entes y órganos utilicen las nuevas tecnologías con la finalidad de mejorar la eficiencia, productividad y la transparencia de los procesos administrativos.

⁵⁴ Puede verse en las normas del funcionamiento del órgano colegiado del Consejo Económico Social, Ley núm. 142-15, del funcionamiento del Consejo del Poder Judicial, Ley núm. 28-11 y su Reglamento de Control Administrativo Interno del Consejo del Poder Judicial aprobado en julio 2019 y el Reglamento del Gabinete de Transformación Digital.

Para que la sesión a distancia pueda producirse válidamente, la autora CARLÓN RUIZ explica que deben garantizarse, la identidad de los miembros o personas que los suplan, y el contenido de sus manifestaciones, así como el momento en que éstas se producen; en cuyo caso guarda mayor relevancia, “la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión, ya que solo esta interactividad es la que permitirá equiparar las sesiones virtuales a las presenciales”⁵⁵; especificándose que se considerarán medios electrónicos válidos, a título ejemplificativo, las audioconferencias y las videoconferencias. De esta forma lo tiene previsto el Consejo del Poder Judicial al establecer en su regulación interna que las sesiones y las deliberaciones, incluida la votación, podrá realizarse mediante videoconferencia o audiovisuales siempre que garanticen en tiempo real, la comunicación simultánea bidireccional entre los miembros (párrafo artículo 17).

Al margen del tipo de sesión constituida y su formato – presencial o virtual-, los miembros del órgano tendrán el derecho a participar en las deliberaciones y debates que surjan de los temas fijados en la agenda u orden del día, concluida esta deliberación, el presidente hará llamado para iniciar las votaciones donde cada miembro podrá votar para participar en la adopción del acuerdo de la voluntad del órgano o podrá abstenerse, si así lo considera. Se recuerda que la importancia de la votación es que vincula y responsabiliza a cada miembro respecto a la decisión del órgano, es decir, cuando los miembros votan positivamente respecto de la decisión, se tornan responsables por las consecuencias jurídicas que puedan desprenderse de esa decisión, de lo que se liberan si votan en contra o se abstienen, tal como provee la parte *in fine* del párrafo IV del artículo 55 de la Ley núm. 107-13.

Cabe precisar que, en sesiones a distancia o virtuales la votación deberá acreditar unas formalidades adicionales para garantizar que el voto es fidedigno, especialmente si de éste se desprenderán consecuencias de responsabilidad personal como se acaba de señalar. En ese sentido, la manera de formalizar la votación dependerá de la herramienta tecnológica utilizada para la sesión, sea videoconferencia, donde podrá demostrarse alzando la mano o audioconferencia con el uso de la palabra.

Finalmente, lo que se logra con la votación es precisar si se aprueba o se rechaza la propuesta que ha sido objeto de deliberación conforme a la agenda del

⁵⁵ CARLÓN RUÍZ, MATILDE. Op. Cit. pág. 139.

día; en cuyo caso será -la decisión que se tome- oficialmente el acuerdo arribado será el juicio, opinión o voluntad de la Administración.

e) **Del acta de la sesión**

De cada sesión celebrada el(la) secretario(a) deberá elaborar un acta en la que se describa la lista de los asistentes, el orden del día, las circunstancias acontecidas y tiempo en que se haya celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, el contenido de los acuerdos adoptados, así como el sentido de los votos de todos los participantes (párrafo VI, artículo 55 Ley núm. 107-13) y expresar claramente el número de votos a favor del acuerdo, toda vez que es la única forma de determinar el quórum funcional para la validez de los mismos.

Los miembros podrán solicitar que de forma concreta figure en el acta su abstención o las motivaciones de su voto disidente, para no incurrir en responsabilidades derivadas del acto, incluso los motivos que justifiquen el voto favorable. Como la norma general solo exige que se describan los “puntos de la deliberación”, en caso de que se pretenda una transcripción íntegra de sus intervenciones en el acto, el miembro interesado deberá presentar por sí mismo el texto con el contenido que coincida con su participación.

El acta es el segundo documento que produce el órgano colegiado, luego de la convocatoria y en acuerdo con PARADA⁵⁶, es sin duda el más importante por el contenido que en este se desarrolla y su finalidad es precisamente servir de prueba de lo ocurrido en la sesión, por ello se considera un documento solemne y con efectos probatorios⁵⁷. Afirmar JIMÉNEZ VACAS,⁵⁸ que el acta contribuye a la publicidad del contenido de la sesión y favorece el control de legalidad de la actuación del órgano colegiado. Es por esto que del mismo modo que la convocatoria y la agenda u orden del día, las actas de las sesiones deben ser públicas como regla general, y estar disponibles en los portales institucionales donde pertenezcan sus miembros, salvo en relación con aquellos datos personales que deban quedar protegidos.

Como mecanismo de acreditar la integridad de la sesión y lo que conste en acta, con carácter potestativo los órganos colegiados podrán grabar las sesiones,

⁵⁶ PARADA, RAMÓN. Op. Cit. 32

⁵⁷ CONCEPCIÓN ACOSTA, FRANKLIN. Op. Cit. 678

⁵⁸ JIMÉNEZ VACAS, JOSÉ JOAQUÍN. “Órganos colegiados de las distintas Administraciones ...”. Op. Cit. Pág. 111.

a tales fines cada regulación interna o acuerdo de los órganos, determinará si procede o no. A título de ejemplo, la reglamentación interna del Consejo del Poder Judicial prohíbe en su artículo 22 todo tipo de grabaciones, mientras que, en el reglamento del Gabinete de Transformación Digital, su artículo 41 sobre publicidad de las sesiones contempla la posibilidad de grabarlas e inclusive publicarlas en la página web.

La propuesta de acta elaborada por el(la) secretario(a) será remitida a los miembros sea física o electrónicamente, quienes deberán manifestar su conformidad o reparos con el texto a fines de aprobación. Para que este procedimiento sea eficaz, explica CARLÓN RUIZ⁵⁹ se debe otorgar un plazo a los miembros entendiendo que el silencio implica aquiescencia y las observaciones deben ser trasladadas a los demás miembros en la que medida en que vayan más allá de una corrección de errores materiales o aritméticos. Ejemplo de esta buena práctica para el trámite de aprobación, se verifica en el artículo 9 de la Resolución Ref. PNP-06-2022 de la Dirección General de Contrataciones Públicas, que regula su funcionamiento de los Comités de Compras y Constataciones.

Considerando que la elaboración del acta queda a cargo del(a) secretario(a), y que en la práctica -así lo reconoce la propia Ley en su artículo 55 párrafo VI- entre la fecha de adopción del acuerdo y la de la aprobación del acta correspondiente por parte de los miembros puede transcurrir un tiempo, el(la) secretario(a) en su calidad dar fe pública a la actividad del órgano, podrá emitir certificaciones sobre los acuerdos específicos que se hayan adoptado, sin perjuicio de las posterior aprobación del acta. No obstante, en tales certificaciones emitidas con anterioridad a la aprobación del acta se deberá hacer constar expresamente tal circunstancia. Como señal de cierre y aprobación de las actas, el referido artículo 55 establece que éstas deberán ser firmadas por el(la) secretario(a), presidente(a) y por quienes hayan votado singularmente y por quienes así lo soliciten.

6. Nulidad de los actos emitidos por los órganos colegiados

Una vez el órgano colegiado ha deliberado y votado por los asuntos puestos a discusión, los acuerdos arribados en las sesiones podrán instruir u ordenar emitir actos administrativos pues producen efectos jurídicos frente a terceros y que se sustentarán en esos acuerdos de sesión.

⁵⁹ CARLÓN RUIZ, MATILDE. “Funcionamiento Electrónico de los órganos colegiados”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55, Zaragoza, 2020, pág. 144.

Cabe resaltar que todo acto administrativo, independientemente del ente o tipo de órgano que lo emita, debe cumplir con los requisitos de validez que exige el artículo 9 de la Ley núm. 107-13, es decir, haber sido dictado en el ejercicio de su competencia o atribución, siguiendo el procedimiento y los fines que persigue el ordenamiento y estar debidamente motivado. No es cuestionado el reconocer que no todas las irregularidades invalidan de pleno derecho el acto colegiado, sino que, como en todos los demás actos, pueden existir irregularidades que causen anulabilidad y otras que puedan ser actos anulables pasibles de ser convalidados (art. 14 Ley núm. 107-13), ya que se rige por los criterios generales que presiden los vicios de los actos administrativos y, en el caso de los órganos colegiados, habrá que tener en cuenta la naturaleza, sus características y sus normas de funcionamiento interno para verificar la trascendencia de la norma vulnerada⁶⁰.

Como ha afirmado CARBONELL PORRAS⁶¹, la causa de nulidad de los actos de los órganos colegiados se puede englobar en aquellas irregularidades sobre las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, es decir, aquellas establecidas para asegurar la regular constitución del órgano colegiado y el la celebración de sus distintas sesiones y, por eso, no toda irregularidad del procedimiento colegial tiene consecuencias absolutas sobre el mismo acto, sino aquella que afecta a la voluntad colegiada y que de manera efectiva, haya influido en la formación de la voluntad conjunta que ha llevado a la aprobación de tal acto. Asimismo, afirma GORDILLO,⁶² que la consecuencia de la irregularidad de los actos va a depender enteramente del impacto de la irregularidad en el caso concreto.

Sobre la violación a las reglas esenciales de los órganos colegiados, la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español⁶³, que se analiza de forma comparada, ha declarado que por regla o norma esencial ha de entenderse “en un sentido funcional lo que implica la necesidad de que la infracción haya tenido trascendencia bastante como para poder alterar el resultado final en que cristaliza la voluntad del órgano colegiado”.

En ese sentido, sin perjuicio de que la determinación de las reglas esenciales se establece en la regulación propia de cada órgano colegiado, la vulneración a

⁶⁰ CONCEPCIÓN ACOSTA, FRANKLIN. Op. Cit. Pág. 671.

⁶¹ CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. Op. Cit. pág. 244.

⁶² GORDILLO, AGUSTÍN ALBERTO. Op. Cit. pág. 323.

⁶³ Sentencia núm. 484 del Tribunal Supremo Español, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del 5 de abril de 1988. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/94b7cd1cc57e6476>.

las reglas generales que dispone el artículo 55, así como las normas que rigen la formación de los actos administrativos también descritas en la Ley núm. 107-13, permiten identificar y señalar, de forma enunciativa y no limitativa, algunas reglas esenciales básicas clasificadas por GALLARDO CASTILLO⁶⁴, cuya vulneración daría lugar a la invalidez del acto. Estas reglas se enuncian a continuación aplicándolas a la normativa dominicana:

1. *Vulneración a las reglas de la convocatoria.* Cuando no se ha notificado la convocatoria a la sesión sea ordinaria, extraordinario o de algún tipo especial previsto por la norma interna y por tanto no se ha garantizado el derecho de asistencia de todos los miembros colegiados.
2. *Vulneración a las reglas para emitirse la “orden del día o agenda”.* Cuando no se emite de forma clara y con suficiente información para los miembros poder asistir y tener conocimiento previo y concreto de lo que se conocerá en cada sesión.
3. *Vulneración a las reglas para la composición del órgano.* Cuando se lleva a cabo la sesión sin encontrarse debidamente constituido por las personas que son indispensable para su conformación, por ejemplo, el caso del Consejo Superior del Ministerio Público sesione sin la presencia de la persona Procuradora General de la República, considerando que el artículo 50 de su Ley orgánica núm. 133-11 así lo requiere.
4. *Vulneración a las reglas de la formación del quórum.* De la mano de la irregularidad anterior, esta se destaca como esencial, en el entendido de que es imperativo que para cada decisión se haya confirmado la precedencia de una sesión colegiada válidamente constituida -quórum estructural- y que el acuerdo que da lugar al acto administrativo ciertamente haya sido votado favorablemente por la cantidad mínima de miembros presentes que existe la norma -quórum funcional-.
5. *Vulneración de las reglas para la deliberación y votación.* Cuando una decisión se ha tomado sin que se haya deliberado y votado sobre la misma o cuando incluso no haya sido consignada en la orden del día o en su defecto, no haya sido aprobado su conocimiento por unanimidad, al estar presente todos los miembros colegiados.

⁶⁴ CASTILLO GALLARDO, MARÍA JESÚS. Comentarios monográficos a los vicios del procedimiento y el principio de conservación del acto: doctrina jurisprudencial. En Revista de Administración Pública, núm. 171, septiembre-diciembre, 2006, págs. 234 a 236.

En definitiva, de constatarse alguna o varias de estas irregularidades para la emisión del acto administrativo colegiado o incluso para sustentarlo, da lugar a una invalidez del acto, que puede tener como consecuencia, sea la nulidad de pleno de derecho o su anulabilidad; que para determinarla habrá de analizarse no solo el artículo 14 de la Ley núm. 107-13 sino, las condiciones de esencialidad que en cada regulación interna del órgano se haya previsto.

IV. REFLEXIONES FINALES

Por mandato constitucional la Administración Pública está sujeta a principios de eficacia, jerárquica, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, dentro de estos principios, el de eficacia, desempeña un papel preponderante en lo relativo a la organización y estructura de la Administración, que le permiten organizarse a través de entes y órganos para ejercer sus competencias que cumplan con la finalidad del Estado Social y Democrático de Derecho, esto es, la protección efectiva de los derechos de las personas y el respeto a su dignidad.

Sobre la base de esta organización, se instituyen los órganos administrativos que, clasificados estructuralmente, pueden ser unipersonales o colegiados, reconocidos como unidades administrativas que se integran a la estructura orgánica del ente público – forman parte integral de ellos- ejerciendo cargos, ejecutando funciones y manifestando la voluntad a través de actos administrativos que se imputan a la propia Administración.

En la práctica, como se ha visto en este análisis, el ejercicio de las competencias y las decisiones que toma el órgano unipersonal no presenta complejidad y su actuación se imputa fácilmente a la Administración, sin embargo, al tratarse de órganos colegiados, por imperativo legal, deben cumplirse o agotarse una serie de procedimientos esenciales para que la formación de la voluntad colegiada sea válida e imputable a la Administración. De forma generalizada, se trata de la convocatoria a los miembros para poder realizar sesiones cuando estén debidamente validados los quórumos mínimos para deliberar, votar y entonces acordar la voluntad.

Para cada uno de estos trámites o si se quiere etapas, existen condiciones o reglas generales establecidas por el artículo 55 de la Ley núm. 107-13 sobre Derecho de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, que deben ser respetadas al menos como límite

básico y supletorio, ya que permite que una norma especial de cada órgano colegiado incorpore precisiones necesarias según su naturaleza y competencia, pero respetando el ejercicio de esa potestad organizatoria, los principios de razonabilidad, de competencia y de eficacia que rigen a la Administración.

No obstante lo anterior, la principal reflexión que llegamos luego de analizar legislación, jurisprudencia comparada, doctrina e identificado buenas prácticas sobre la competencia y funcionamiento de los órganos colegiados, consideramos que la regulación de la Ley núm. 107-13 aun cuando sea básica y se complemente con la Ley núm. 247-12 orgánica de la Administración Pública, sus disposiciones resultan insuficientes incluso hasta para orientar en los aspectos elementales que deben ser reglamentados por los órganos colegiados y, en algunos puntos que deberían estar homologados entre todos los colegiados para lograr un comportamiento unitario y coherente de las Administraciones Públicas, como son los estándares sobre la publicidad y transparencia de la actuación administrativa -sus convocatorias, agendas, sesiones y actas-, con el objetivo de que no sea tan excesivamente amplia la posibilidad de determinar estos aspectos en cada órgano.

En nuestra modesta opinión, resulta una actuación muy dispersa y variante, como se ha visto en los ejemplos de los órganos colegiados analizados, el hecho de que no existe unificación de criterios sobre lo que puede o debe ser público, -incluso los reglamentos internos que en varios de los órganos no están disponibles o aparentemente no existen- del procedimiento de formación de la voluntad colegiada. Por ello, consideramos que regular de forma más precisa algunos de estos puntos agregaría valor a una toma de decisiones colegiadas, con mejor eficiencia, productividad y sobre todo transparencia, sin que de ningún modo queramos significar que deba regularse en detalle cada trámite procedimental, pues consideramos que estos deben ser entendidos como garantía para las personas sobre el acierto y objetividad de las decisiones que tomen los órganos, pero nunca convertirse en excesivos hitos formales que obstaculicen la eficacia del procedimiento y en consecuencia la formación de la voluntad y el ejercicio de competencias.

Sin perjuicio de lo anterior, se destaca que, por el contrario, en lo relativo de incorporación de las nuevas tecnologías como herramienta para potenciar las iniciativas de gobierno electrónico, si confluyen en armonía las posiciones de los distintos órganos colegiados analizados, quienes deben considerar el reto que en cada caso supone y supondrá, garantizar que la voluntad de los miembros sea fidedigna aun habiendo sido manifestada a través de herramientas tecnológicas por sesiones realizadas a distancia o virtualmente.

Al final de cuentas, todo trámite, función y gestión de la Administración realizado a través de sus órganos debe estar en constante cambio y revisión, para que cada día pueda ciertamente evolucionarse en todo aquello que permita mejorar la gestión pública y fomentar una cultura de transparencia que acerque y promueva la participación de la sociedad en los temas públicos y en forma colaborativa, públicos y privados, garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas y el respeto a su dignidad.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BREWER-CARIAS, ALLAN R. *Estudios de Derecho Público: Administrativo y Constitucional reflexiones en la República Dominicana*. Santo Domingo, Librería jurídica internacional, S.R.L. 2022.
- BREWER-CARIAS, ALLAN R. *Principios del Procedimiento administrativo: Estudio de Derecho Comparado*. Colección Estudios de Derecho Administrativo Volumen II. Santo Domingo, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2016.
- CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. “Regulación de los órganos colegiados”, en *López Menudo, F. (Dir.), Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, (2016), págs. 235-263.
- CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Madrid, CEPC, 1999.
- CARLÓN RUIZ, MATILDE. “Funcionamiento Electrónico de los órganos colegiados”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55, Zaragoza, 2020, págs. 119-150.
- CASSAGNE, JUAN CARLOS. *Derecho Administrativo I*, sexta edición, Buenos Aires, editorial Abelodo Perrot, 1998.
- CASTILLO GALLARDO, MARÍA JESÚS. Comentarios monográficos a los vicios del procedimiento y el principio de conservación del acto: doctrina jurisprudencial. En *Revista de Administración Pública*, núm. 171, septiembre-diciembre, 2006, págs. 217-247.
- COMADIRA, JULIO RODOLFO. Curso de Derecho Administrativo. Disponible en: <http://todosxderecho.com/recopilacion/Tratados%20y%20>

Manuales%20Basicos/Administrativo/CURSO%20DE%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO%20-%20JULIO%20RODOLFO%20COMADIRA%28full%20permission%29.pdf

- 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*. 1ra. edición, Santo Domingo: impresora Soto Castillo, 2016.
- ESTEBAN RÍOS, JAVIER. “Los órganos administrativos. cuestiones generales, relaciones interorgánicas, órganos colegiados, abstención y recusación”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XXII, Zaragoza, 2022, págs. 179-211.
- ESTEVE PARDO, JOSÉ. *Lecciones de Derecho Administrativo*, tercera edición, Barcelona, Marcial Pons, 2013.
- FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. “La transparencia de los órganos administrativos colegiados” en *Revista Española de la Transparencia* Núm. 13. Segundo semestre. Julio-diciembre de 2021, pág. 17-44.
- GAMERO CASADO, EDUARDO y FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. *Manual de Derecho Administrativo*, séptima edición, Madrid, editorial Tecnos, 2016.
- GAMERO CASADO, EDUARDO. “El marco general de la administración electrónica, en Andalucía: situación actual y necesidades normativas”. En *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 78, Sevilla, septiembre-diciembre 2010, págs. 53-107.
- GORDILLO, AGUSTÍN ALBERTO. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo*, primera edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013
- JIMÉNEZ VACAS, JOSÉ JOAQUÍN. “Régimen de los órganos colegiados de Gobierno”. En *revista del gabinete jurídico de castilla-la mancha*, primer trimestre 2021, número 25. Págs. 171-205.
- JIMÉNEZ VACAS, JOSÉ JOAQUÍN. *Reglas esenciales para la formación de la voluntad de las mesas de contratación pública, como órganos colegiados*, 2020. Disponible en <https://www.obcp.es/opiniones/reglas-esenciales-para-la-formacion-de-la-voluntad-de-las-mesas-de-contratacion-publica>

- JIMÉNEZ VACAS, JOSÉ JOAQUÍN. “Órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas, en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público”. En *Revista Auditoría Pública* número 72, 2018, pág 107 – 114 <http://asocex.es/wp-content/uploads/2018/12/Revista-Auditoria-Publica-n%C2%BA-72-pag-107-a-114.pdf>
- LOCKWARD, ÁNGEL. *Derecho Administrativo, legislación doctrina y jurisprudencia*, primera edición, Santo Domingo, Editora Amigo del Hogar, 2019.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General Tomo X*, segunda edición, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2012.
- NEVADO, RAFAEL PIZARRO. “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”. En Humberto Gosálbez Pequeño (Dir.) *El nuevo régimen jurídico del sector*, primera edición, Madrid, Wolters Kluwer España, S.A., 2016.
- PARADA, RAMÓN. *Derecho Administrativo II*, decimoctava edición, Barcelona, Marcial Pons, 2005.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Lecciones de Derecho Administrativo*, quinta edición, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012.
- RODRÍGUEZ HUERTAS, OLIVO. “Derecho administrativo dominicano y principios generales” Ponencia preparada para la reunión del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en Valladolid-España. Septiembre 2008, disponible en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rodriguez-Huertas-Derecho-administrativo-dominicano-y-principios-generales.pdf>