

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LAS ADMINISTRACIONES REGULADORAS INDEPENDIENTES:
¿MITO O REALIDAD EN LA REPÚBLICA DOMINICANA?****por Roberto Medina Reyes**Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad
Católica Madre y Maestra**RESUMEN**

A partir de la reforma constitucional de 2010 se produce en el ordenamiento jurídico dominicano la constitucionalización de la intervención del Estado en la economía. Este cambio genera la reformulación de las actuaciones públicas, pues el Estado abandona su intervención absoluta en los mercados, convirtiéndose en un ente regulador de los servicios económicos. La función reguladora del Estado busca disminuir los posibles excesos y desbalances que puede presentar el sistema económico a los fines de garantizar la prestación eficiente de los recursos. Este artículo se centra en las entidades creadas por el constituyente para regular los distintos sectores económicos y en las razones que justifican su autonomía reforzada. Las administraciones reguladoras independientes son entidades distintas a los organismos descentralizados, pues se tratan de instituciones totalmente independientes de la Administración Central y de los demás órganos constitucionales.

Palabras claves: Estado Social y Democrático de Derecho, administraciones reguladoras independientes, economía social de mercado, sectores económicos, regulación económica.

ABSTRACT

Since the constitutional amendments of 2010 the Dominican legal system has constitutionalized the intervention of the State in the economy. This change generates the reformulation of public actions, as the State abandons its absolute intervention in the markets, becoming a regulating entity of the economic services. The regulatory function of the State seeks to diminish the possible excesses and imbalances that the economic system may present in order to ensure the efficient provision of resources. This article focuses on the entities created by the constituent to regulate the different economic sectors and on the reasons that justify their reinforced autonomy. Independent regulatory administrations are distinct entities from decentralized bodies, as they are completely independent from the Executives power and other constitutional bodies.

Keywords: Social and Democratic State of Law, independent regulatory administration, market social economy, economic sectors and regulation.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución dominicana de 2010 institucionalizó la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho como principio rector de los preceptos constitucionales que fundamentan el ordenamiento jurídico. Es decir que este texto constitucional reconoce las distintas vertientes derivadas de la democratización, socialización y normativización del Derecho, de modo que sustenta el sistema jurídico dominicano en la protección real y efectiva de los derechos fundamentales y en el desarrollo de las personas en un marco de libertad individual y de justicia social. En otras palabras, este modelo comprende los pensamientos ideológicos de las tres fases o etapas históricas de la evolución del constitucionalismo, las cuales tienen como finalidad limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos.

El reconocimiento de esta fórmula constitucional genera tres reformas importantes que deben ser cuidadosamente analizadas: por un lado, (a) produce la transformación de la relación existente entre el Estado y la sociedad, pues las personas dejan de ser meros súbditos de los órganos administrativos y, en consecuencia, asumen una posición central en el análisis y evaluación de las políticas públicas; por otro lado, (b) genera la socialización del ordenamiento constitucional a través de la protección de un mínimo de «procura existencial» orientado a garantizar una vida digna y el desarrollo de las personas en un marco de justicia social, lo que (b.1) impone la obligación estatal de brindar un conjunto de prestaciones positivas que son imprescindibles para que los ciudadanos desplieguen su personalidad; y, además, (b.2) provoca la transformación del sistema económico asumido por el Estado por un modelo de economía social de mercado caracterizado por la regulación estatal de los mercados; y, por último, (c) produce, en los Estados federales, la evolución de un federalismo clásico (*dual federalism*), el cual implica una rígida separación vertical de poderes, a un federalismo cooperativo (*new federalism*), que trata de superar la técnica de separación formal y absoluta de competencias y, en consecuencia, propugna por una mayor interdependencia entre cada uno de los niveles de gobierno que compone el Estado federal.

Cada una de estas implicaciones pueden deducirse de las categorías que componen la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, de modo que éstas responden claramente a tres momentos lógicos, susceptibles, como bien señala Garrorena Morales, de ser analizados de forma independiente en cuanto no contradigan al conjunto (Ángel, 1984: 203). En este artículo analizaremos uno de los efectos del proceso de socialización del ordenamiento constitucional, el cual está directamente relacionado con la concretización en el ámbito económico de un modelo de economía social de mercado, caracterizado por la intervención reguladora del Estado en el equilibrio de los intereses de los mercados.

Y es que, tal y como señalamos anteriormente, el contenido originario de socialización que es inherente de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho no sólo modifica la actuación del Estado en el ámbito social, obligándole a asumir un rol más activo para garantizar el acceso a los servicios mínimos indispensables, sino que además genera un «giro copernicano» en el modelo económico asumido por el Estado. Decimos esto, pues la actuación administrativa en un Estado Social y Democrático de Derecho no queda reducida a funciones primarias de defensa del territorio, de seguridad ciudadana y de justicia, como planteaba anteriormente el paradigma neoliberal del Estado *gendarme*, sino que se perfila como un mecanismo para asegurar que la economía funcione apegada a los principios medulares de competitividad, eficiencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación, solidaridad y libre mercado. En otras palabras, el Estado asume la responsabilidad de diseñar un marco regulatorio en el cual se desarrollen los agentes

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

económicos, con el objetivo de que éstos puedan participar en un mercado de libre competencia económica y con condiciones generales de igualdad, generando, indirectamente, beneficios para los administrados.

En síntesis, la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho lleva aparejada la creación de un sistema de “economía dirigida o controlada de mercado” (Manuel, 1997: 354), en la cual el Estado se instituye como el indicador del proceso social y su participación se articula en la estructura misma de la economía social de mercado. De ahí que el Estado deja de ser un simple espectador del juego que generan las relaciones sociales y económicas de las personas y, en consecuencia, asume una función de árbitro en los mercados, con capacidad de otorgar tarjetas penales, ya sean amarillas o rojas, dependiendo de la gravedad de la infracción, a los agentes económicos. Esta función reguladora del Estado nos obliga a preguntarnos: ¿quién debe asumir este rol dentro del aparato estatal? Tal y como señala Muñoz Machado, es muy característico de la regulación actual la atribución de esta responsabilidad “a un órgano independiente, suficientemente desvinculado de los operadores y también del legislativo y de la Administración” (Santiago, 2004: 1174).

Siendo esto así, en este trabajo analizaremos la naturaleza jurídica de las administraciones reguladoras independientes, a fin de demostrar su reconocimiento constitucional en el sistema jurídico dominicano y la importancia de su autonomía para evitar la captura de las políticas regulatorias por parte de los agentes económicos. Y es que, tal y como advierte Bernstein, la regulación económica está pasando por dos etapas: primero, la etapa donde se cuestiona el objetivo regulatorio porque existe una incertidumbre de si el Estado puede lograr la eficiencia de los servicios ofrecidos en los sectores económicos; y, una segunda etapa, en la cual se sostiene que las instituciones públicas, tarde o temprano, degeneran en el cansancio pudiendo ser fácilmente capturadas por los intereses económicos y políticos que ellas regulan (Marver, 2016: 306).

Ahora bien, antes de demostrar que las administraciones reguladoras independientes son una realidad en la República Dominicana, es necesario adentrarnos en el fenómeno de la regulación y en los acontecimientos históricos que originaron la evolución de un Estado liberal a un Estado Social y Democrático de Derecho. Esta evolución del “Estado contemporáneo” fue analizada previamente por Manuel García Pelayo, al advertir que “es obvio que nos encontramos ante un momento histórico caracterizado por grandes transformaciones en distintos aspectos y sectores tales como el cultural, el económico, el social, el internacional, etcétera, transformaciones que son mucho más profundas que las grandes divisiones políticas del plantea en Estados capitalistas, neocapitalistas y socialistas o en países desarrollados y en tránsito de desarrollo, aunque, naturalmente, las mencionadas transformaciones tengan modalidades distintas en cada uno de los países y sistemas” (Manuel, 1996: 13).

II. EL FENÓMENO DE LA REGULACIÓN.

A modo introductorio, es oportuno señalar que los orígenes de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho se sitúan en los trabajos académicos del teórico de orientación socialista Hermann Heller, quien frente a la polémica de Kelsen (normativista sin Estado) y Schmitt (decisionismo sin normas) asumió una postura intermedia replanteando la problemática en términos dialécticos e introduciendo el adjetivo social en la fórmula originaria del Estado de Derecho. Heller, como bien explica Meil-Landwerlin, estaba convencido de que la formulación del Estado de Derecho como un Estado Social de Derecho era la línea para renovar la cultura basada en las ideas de la razón y de la justicia social, las cuales habían sido desgradadas hasta la mitologización

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

por la incapacidad de la burguesía de hacerse cargo de la nueva situación sociológica surgida como consecuencia de las revoluciones burguesas (Geraldo, 1984: 213).

Las ideas de Heller estaban directamente influenciadas por los acontecimientos suscitados a mediados del siglo XIX y, sobre todo, por los pensadores del liberalismo social, quienes demandaban un rol más activo del Estado en las relaciones sociales y económicas de las personas, a fin de garantizar la denominada “cuestión obrera” o “cuestión social”.

Recordemos que al inicio de este siglo el Estado tenía como única función garantizar el orden público y la seguridad de las personas, de modo que éste no intervenía en los resultados del intercambio de las voluntades privadas, sino que se limitaba a asegurar el respeto de las libertades clásicas y el mantenimiento de la seguridad como factores elementales del orden público. Esta política meramente liberal del Estado generó grandes desigualdades sociales y crisis periódicas que impulsaron a los pensadores del liberalismo social a exigir un rol más activo del Estado para lograr una mayor equidad social, corregir las desigualdades fácticas y subsanar los desequilibrios generados por un “capitalismo liberal salvaje” (Eduardo, 2013: 77). En efecto, a partir de la Revolución parisina de 1848, el principio de “*laissez faire, laissez passer*” es conducido dentro de la denominada “cuestión obrera” o “cuestión social”, la cual procuraba la regulación de las obligaciones de los empleadores en el ámbito laboral. Es a partir de este acontecimiento que el Estado deja de ser visto como un simple espectador del juego que generan las relaciones sociales y económicas de las personas y, en consecuencia, es concebido como un ente activo responsable de asegurar la redistribución de la riqueza, el ejercicio de los derechos colectivos y la satisfacción de los servicios indispensables.

De esta manera se consolida el Estado Social de Derecho, el cual es explicado por Heller como un modelo idóneo para recuperar los valores que sirvieron de sustento en la lucha contra el absolutismo. Este modelo se fundamenta sobre los siguientes pilares: (a) las prestaciones sociales que garanticen la seguridad social, la asistencia social, las pensiones de jubilación, de invalidez, de viudedad, así como las prestaciones por desempleo, políticas expansivas en materia de vivienda y la universalización de la educación obligatoria; (b) la política tendente al pleno empleo y al establecimiento de los derechos laborales mediante la regulación del mercado laboral, la fijación de un salario mínimo y otras medidas económicas y laborales; y, (c) la intervención del ciclo económico y búsqueda de redistribución de la riqueza mediante el control y la fiscalización de la actividad económica así como a través de la intervención directa e indirecta del sector público de la económica (Eduardo, 2013: 686).

Esta conquista de los pensadores del liberalismo social se concretizó con la constitucionalización de los derechos sociales y la intervención del Estado en la economía tanto en la Constitución de Querétaro de 1917 como en la de Weimar de 1919. Ahora bien, dado el turbulento período de la República de Weimar, no es hasta la Ley Fundamental de Bonn tras la Segunda Guerra Mundial que la cláusula del Estado Social de Derecho encuentra formalmente eco en el ordenamiento constitucional alemán y en los demás países europeos.

El proceso de socialización del ordenamiento constitucional impuso al Estado nuevas obligaciones tendentes a garantizar la prestación social de servicios destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo y a asegurar el goce efectivo de derechos prestacionales que requieren de una protección jurídica especial sustentada sobre la base del principio de progresividad que impide a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente establecidas. Esta situación, como bien explica Keynes, requirió de “un intervencionismo gubernamental que pudiera

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

inducir en el desarrollo de beneficios para la mayoría de los ciudadanos” (Joseph, 2012: 27), de modo que produjo la intervención constante del Estado en los sectores económicos a través de las empresas públicas y las instituciones gubernamentales.

Este intervencionismo económico recibió su mayor crítica a raíz de la crisis fiscal de los años setenta, donde el Estado se vio incapaz de atender las incontables demandas sociales de las personas. Este acontecimiento, más el surgimiento del movimiento de privatización de las empresas públicas propulsado por las ideas neoliberales de Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reglan en los Estados Unidos de América, generaron el replanteamiento de la relación existente entre el Estado y la sociedad. De esta manera se plantea la necesidad de que el Estado asuma una posición intermedia entre la economía de libre mercado -en la que el Estado es un simple garante del funcionamiento libre de los mercados- y la economía interventora -en la que el Estado interviene como el más activo y principal empresario- (Eduardo, 2013: 654). Así pues, se abandona la idea de un Estado liberal o de un Estado asistencial y se asume el Estado Social y Democrático de Derecho como un «Estado regulador».

El objetivo esencial del «Estado regulador» no es atender a los que quedan marginados por efecto del libre juego social, sino intervenir en la sociedad para evitar que esa marginación se produzca. Así lo explica Gómez-Ferrer Morant, al señalar que “el Estado social no puede llegar a confundirse con un Estado asistencial cuyo objetivo sustancial sea atender a los que quedan marginados por efecto del libre juego social; por el contrario, el fin último es conseguir que esa marginación no se produzca, lo que no impide, obviamente, que en la medida en que tal fin no se alcance, los poderes públicos hayan de llevar a cabo una efectiva labor de asistencia social” (Rafael, 2017: 48).

En ese orden de ideas, podemos afirmar que el presupuesto principal de un Estado Social y Democrático de Derecho consiste en regular las relaciones económicas y sociales de las personas, con el objetivo de asegurar su desarrollo en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad. Es decir que dentro de esta fórmula constitucional el Estado abandona su intervencionismo económico, a fin de que las personas puedan desarrollarse en un “espacio regulatorio compartido” (Mariano, 2006: 36) en el cual los mercados se erijan por sus propios criterios, pero bajo los límites desarrollados por las administraciones reguladoras independientes. De ahí que el Estado sólo realiza una labor de asistencia social cuando el acceso a los servicios indispensable es ineficiente (artículo 219 de la Constitución dominicana).

En esta nueva forma de regulación de la economía el Estado retiene la responsabilidad del “gobierno de mercado”, de modo que, tal y como explica Carbajales, éste “no actúa como un -simple- agente económico, sino más bien como un constructor de institucionalidad, es decir, del espacio público en el cual los agentes privados asumen responsabilidades” (Mariano, 2006: 69). De ahí que el nuevo rol asumido por el Estado modifica completamente la función de regulación, pues el Estado abandona su papel interventor para diseñar el espacio regulatorio en el cual los agentes económicos asumen una serie de servicios en favor de los ciudadanos, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad. En palabras de Jorge Prats, “el Estado deja de ser un Estado prestador y se convierte en un Estado regulador-controlador, en un Estado garante” (Eduardo, 2013: 80).

En ese sentido, la regulación debe ser entendida como “la serie de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos sobre la libre actividad de la empresa y los ciudadanos por razones de interés público. Las regulaciones así entendidas se expresan tanto en leyes como reglamentos y órdenes o actos administrativos producidos en los diferentes niveles de gobierno o en las organizaciones no

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

gubernamentales o autorreguladas que tengan poderes reguladores delegados” (Joan, 1998: 64). Ahora bien, es importante señalar que regular no sólo es producir normas, sino que consiste además en supervisar el ejercicio de una actividad, ordenar el funcionamiento del mercado, resolver disputas entre particulares y sancionar aquellas que violen las normas de un sector (Santiago, 2009: 1173). De ahí que la función reguladora en un Estado Social y Democrático de Derecho no resulta ser una tarea sencilla, de modo que debe ser ejercida, como bien explica Muñoz Machado, por un “órgano independiente, suficientemente desvinculado de los operadores y también del legislativo y de la Administración” (Santiago, 2004: 1174), es decir, por un órgano con discrecionalidad técnica e independencia política en el ejercicio de sus funciones.

La idea que subyace detrás de estas autoridades independientes es evitar su captura por parte de los agentes económicos. Y es que, tal y como explica Vergara Blanco, “el objetivo principal de estas autoridades independientes es determinar algunos estándares técnicos y dirigir procedimientos en su materia; o sea, tareas eminentemente técnicas, no políticas. Sin embargo, al depender de los ministerios respectivos y en consecuencia del Presidente de la República, estos órganos siempre se encontrarán subordinados a los criterios políticos imperantes en el Gobierno de turno, ajenos a veces a toda consideración técnica de eficiencia y otros estándares, al momento de ejercer sus atribuciones, lo cual no es conveniente en un órgano llamado a ejercer potestades tan sensibles en la sociedad y en el crecimiento económico” (Alejandro, 2017: 47).

En la República Dominicana, si bien la existencia del «Estado regulador» y el reconocimiento de estas autoridades independientes parece ser una discusión resuelta por el constituyente del 2010 al establecer que “el Estado podrá dictar medidas para regular la economía” (artículo 50.2) y que “la ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines” (artículo 147.3), aún existen algunos que niegan la autonomía reforzada de estas entidades, asociándolas con los organismos autónomos y descentralizados consagrados en el artículo 141 de la Constitución dominicana. Según este artículo, “la ley creará organismos autónomos y descentralizados del Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector”.

Siendo esto así, a continuación demostraremos que la intención del constituyente a través del citado artículo 147.3 de la Constitución dominicana es facultar al legislador para que pueda crear agencias totalmente desvinculadas de los agentes económicos y de los ministerios respectivos, es decir, administraciones independientes que su toma de decisión esté basada en una serie de ámbitos técnicos, económicos y sociales, sin que sean influenciadas políticamente por la Administración Central y sus respectivos ministerios. Para tales fines, abordaremos a grandes rasgos las características de estas administraciones, así como las razones por las cuales se requiere de entidades gubernamentales con una mayor autonomía organizativa, funcional, estatutaria y financiera para garantizar una regulación efectiva de los sectores económicos.

III. LAS ADMINISTRACIONES REGULADORAS INDEPENDIENTES

Las administraciones reguladoras independientes en la República Dominicana son un fenómeno relativamente reciente, a excepción del Banco Central que fue creado en 1947 como una entidad descentralizada y autónoma. La segunda institución creada de este tipo fue el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones, en 1998, como “órgano regulador de las telecomunicaciones con carácter estatal descentralizado, con

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica” (artículo 76 de la Ley No. 153-98 General de Telecomunicaciones de fecha 27 de mayo de 1998).

Dos (2) años después de creado el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones fue puesta a prueba su independencia y autonomía reforzada al impugnarse la garantía de inamovilidad de su presidente como consecuencia de las declaraciones ofrecidas por el entonces Presidente electo de la República, Ing. Hipólito Mejía, de que cancelaría al funcionario designado. Esta impugnación llevó a la Suprema Corte de Justicia a declarar el 9 de agosto del año 2000 la inconstitucionalidad del artículo 81.4 de la citada Ley No. 153-98, el cual reconocía la designación de los miembros del Consejo Directivo por un período ininterrumpido de cuatro (4) años. Si bien fueron creadas posteriormente otras administraciones reguladoras independientes en el ámbito del mercado de valores, el sistema de seguros y pensiones y el sector eléctrico, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia generó grandes dudas con respecto a la existencia real de estas instituciones.

Son justamente estas dudas que llevaron al constituyente a reconocer expresamente la posibilidad de crear organismos de este tipo para la regulación de los servicios públicos y de las demás actividades económicas, de conformidad con el artículo 147.3 de la Constitución dominicana. Estos organismos, como bien explica Jorge Prats, deben gozar de independencia o autonomía reforzada pues no puede ser de otro modo, si tenemos en cuenta el hecho de que “es muy característico de la regulación actual la atribución de la responsabilidad de ejercitarla fundamentalmente a un órgano independiente” (Eduardo, 2013: 95).

Ahora bien, independientemente de la cláusula constitucional del «Estado regulador» y del reconocimiento de las administraciones reguladoras independientes en la Constitución, existe aún la tendencia de considerar a estos organismos como un mito o una especie de fábula y, en consecuencia, a apostar por su adscripción a la Administración Central y a sus ministerios respectivos. Un buen ejemplo de esta situación es la declaración realizada en el año 2016 por el entonces presidente del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, quien planteó la necesidad de disolver dicha institución y, en consecuencia, crear un Ministerio de la Información y la Comunicación. Lo mismo ocurre con el Ministerio de la Administración Pública, quien ha propuesto la necesidad de adscribir al Poder Ejecutivo a aquellas administraciones reguladoras independientes aún existentes en el ordenamiento jurídico dominicano.

Es por esta razón que a seguidas abordaremos la delimitación conceptual y la justificación de estas instituciones, a fin de demostrar, por un lado, la intención del constituyente de crear estos organismos como un mecanismo para desincentivar su captura por parte de los operadores, la Administración Central y los ministerios respectivos y, por otro lado, la obligación constitucional existente de regular por vía de una autoridad independiente en los siguientes casos: “(i) en el sistema monetario y financiero (artículos 223, 225 y 226 de la Constitución) y por irradiación en los demás mercados financieros (artículo 227); (ii) en los sectores donde el Estado participa junto con las empresas privadas en la prestación de un servicio público, pues solo la separación del gestor del regulador impide la creación de un privilegio a favor del gestor, que no solo politiza la regulación, sino que es manifiestamente inconstitucional a la luz del principio de igualdad de tratamiento de las empresas públicas y las empresas privadas (artículo 221 de la Constitución); y (iii) en todos los sectores económicos donde se requiera una regulación técnica, especializada y políticamente neutral. En todo caso, cuando la ley crea un organismo para los fines de regulación, este ente debe estar necesariamente dotado de autonomía reforzada” (Eduardo, 2016).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****1. Delimitación conceptual**

Las administraciones reguladoras independientes son conocidas como “autoridades independientes”, “autoridades administrativas independientes”, “administraciones independientes”, “agencias independientes”, “agencias reguladoras”, “comisiones reguladoras” o “entes reguladores autónomos”, todos estos términos hacen referencia a ciertos organismos públicos, creados o reformados por el legislador, que disponen de una considerable autonomía al momento de regular los mercados. Por esta razón, estas entidades pueden ser definidas como “aquellas que, dotadas de potestades de ordenación para la realización de funciones de regulación sectorial y no general, ejercen éstas en un régimen de no dependencia respecto del conjunto administrativo del Estado” (García, 1993: 99).

En palabras de Troncoso Reigada, las agencias reguladoras son un conjunto de administraciones con personalidad jurídica propia que desarrollan la función de ordenación de un sector al margen del poder de dirección y de tutela que estructura tradicionalmente las relaciones entre la Administración Central y las Administraciones Instrumentales (Antonio, 2009: 27). Es decir que el régimen jurídico de estas entidades se sustenta en la garantía o elemento de independencia, el cual bloquea los instrumentos de los que normalmente se vale la Administración gubernativa para la dirección de la Administración institucional instrumental (Mariano, 2000: 34). En otras palabras, son órganos imparciales especializados que regulan los sectores económicos de interés general alejados de las injerencias del Gobierno Central y de las políticas de los partidos.

Así lo reconoce el Tribunal Constitucional dominicano, al afirmar que “estas entidades, muy bien conocidas en los Estados Unidos y Europa, se caracterizan principalmente por su grado de independencia, sobre todo respecto del Gobierno o Poder Ejecutivo. En ese sentido, de alguna manera se puede afirmar que los órganos constitucionales concebidos en la Constitución de 2010 son una especie de esas autoridades independientes con rango constitucional” (TC/0305/14, de 29 de abril).

La idea de conformar entidades totalmente independientes de la Administración Central recae en la necesidad de configurar órganos que “estén fuera del alcance del Gobierno” (*bodies which are ‘at arms length’ from the Government*), a fin de asegurar su neutralidad y de evitar una excesiva concentración de poder en el ejecutivo (Eduardo, 2012: 79). En palabras de Sala Arquer, “estos organismos deben ser independientes para asegurar su neutralidad, y deben ser neutrales, porque de quedar abandonados a las fuerzas políticas mayoritarias en cada momento, podrían ponerse en peligro algunos valores superiores, esenciales al mismo orden constitucional” (José, 1984: 414).

La autonomía reforzada de las agencias reguladoras no sólo genera su independencia frente a la Administración Central, sino que además produce su neutralidad frente a los poderes políticos del Estado y de los agentes económicos, disminuyendo así la posibilidad de que las políticas regulatorias respondan únicamente a intereses particulares. Por tanto, es evidente que la independencia de estas entidades queda justificada en la necesidad de garantizar un campo de libre decisión (*una maggiore snellezza operativa*) en el desarrollo de sus actividades, independientemente de cuales sean las directrices gubernamentales y partidarias (Virga, 1993: 53).

Sentado lo anterior, es importante indicar que el concepto de «administraciones independientes» puede analizarse desde dos concepciones distintas. Por un lado, el Consejo de Estado español en su informe de 1983 adopta un concepto amplio para definir a las agencias reguladoras al indicar que éstas son “todas aquellas

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

autoridades que no están subordinadas al Ejecutivo, ni forman parte del Legislativo ni del Poder Judicial. Además, son autoridades que gozan de un poder de influencia que es genérico e indeterminado” (Mariano, 2006: 228). Esta concepción amplia de las administraciones independientes es posteriormente desarrollada por Teitgen-Colly, quien define a las agencias reguladoras como organismos que “no se encuentran sometidos al Poder Ejecutivo, ni al Legislativo ni al Judicial y están dotadas de poderes que le permiten ejercer de forma autónoma una misión de regulación sectorial. El poder de influencia, según esta definición, que poseen estas entidades se concreta en otro tipo de poder: el de la «regulación social»” (Teitgen-Colly, 1988: 24). Tal y como explicaremos más adelante, el término “regulación social” no se limita a la aplicación de normas o reglas, sino que implica la ordenación de una realidad social en un sentido más amplio (ajustar, reglar, poner en orden una cosa). En fin, la regulación social abarca todas aquellas potestades que permiten, por un lado, la ejecución de las políticas públicas y, por otro lado, la gestión de actividades de interés pública.

En este punto, es importante señalar que de la concepción amplia de las administraciones independientes se desprenden tres tipos de garantías: orgánicas, estatutarias y funcionales. Las orgánicas se refieren a la composición de sus órganos directivos (órganos colegiados e integrados por miembros provenientes de las más altas jurisdicciones del Estado y altamente cualificados). Las garantías estatutarias se refieren a las condiciones que rodean el ejercicio de las funciones que ejercen los miembros de sus órganos directivos. Y, por último, la independencia funcional se manifiesta en la prohibición de recibir órdenes de los poderes del Estado (Mariano, 2006: 228).

Ahora bien, debemos aclarar que estas garantías son limitadas por otro sector de la doctrina a dos elementos de independencia: orgánicas y funcionales. Éstos sostienen una concepción estricta del término «administraciones independientes», pues excluyen de sus facultades la capacidad de diseñar las condiciones de elegibilidad, duración e incompatibilidad de los miembros de los órganos de dirección de dichas agencias. Esta concepción es bastante criticada, pues, como bien señala Betancor Rodríguez, “el rasgo más destacado de la independencia de estas autoridades administrativas es la posibilidad muy limitada –o incluso imposibilidad– de la remoción discrecional de sus miembros por el Ejecutivo” (Andrés, 1994: 77).

En vista de lo anterior, podemos definir las administraciones reguladores independientes como organismos públicos con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica, funcional y estatutaria, encargadas de regular los riesgos surgidos en sectores económicos de interés general, al margen, de un lado, de las injerencias de la Administración Central y las Administraciones Instrumentales, y, de otro, de los agentes económicos. De esta afirmación se desprenden tres conceptos importantes que nos permiten comprender la funcionalidad de la actividad regulatoria: “regulación de riesgos”, “sectores económicos de interés general” y neutralidad frente a “las injerencias de la Administración Central, las Administraciones Instrumentales y los agentes económicos”. A continuación analizaremos cada uno de estos elementos a fin de profundizar con mayor claridad en la justificación de la “independencia orgánica, funcional y estatutaria” de las agencias reguladoras.

Para Esteve Pardo, “uno de los rasgos que más significativamente caracteriza a la sociedad actual, la sociedad que convencionalmente podemos llamar postindustrial, es su promiscua relación con el riesgo, hasta el punto de ser denominada sociedad del riesgo” (José, 2011: 359). Continúa este autor señalando que la evaluación del riesgo surge como respuesta a una tendencia irreversible: el desarrollo tecnológico nos aleja de los peligros de la naturaleza, pero nos adentra en el territorio de los riesgos creados por los sectores industriales. Esto, sin duda alguna, obliga a la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Administración a adoptar sistemáticamente políticas, procedimientos y prácticas para mitigar el riesgo que genera las actividades comerciales, de modo que la actividad de intervención administrativa se basa hoy, fundamentalmente, en la regulación y gestión de los riesgos. Esta relación entre la sociedad y el riesgo permitido impulsa una intervención administrativa basada en el conocimiento científico, lo que requiere de órganos independientes y especializadas en cuyas unidades se integren técnicos y expertos del sector regulado.

El otro aspecto a determinar es cuándo los servicios económicos son de interés general. Para el Comité Económico y Social de la Unión Europea, los servicios económicos de interés general se distinguen “como aquellas actividades de servicio comercial que cumplen un cometido de interés general y que por ello están sometidas a obligaciones específicas de servicio público” (Diario Oficial C-281, de 26 de septiembre). Es decir que se tratan de actividades que son desarrolladas por los particulares en un marco de libertad individual, pero que requieren de una intervención reguladora constante por parte del Estado por su influencia marcada en el interés público. La conceptualización de estos servicios fue desarrollada, en gran parte, por la Suprema Corte de los Estados Unidos, quien afirmó que “en sectores revestidos de interés público (*clothed with a public interest*) el poder público podía intervenir para atender esos intereses públicos y, en este caso, fijar unos límites a los precios” (Caso *Munn v. Illinois*, 1876).

De lo anterior se infiere que la autonomía de las agencias reguladoras se encuentra justificada en la necesidad de intervenir regulatoriamente aquellos sectores que satisfacen necesidades básicas de la sociedad, de modo que no pueden ser abandonados únicamente a las actividades comerciales de los agentes económicos. Por tanto, en vista de que el desarrollo de estos sectores conlleva decisiones muy relevantes que ponen en riesgo el interés colectivo de la sociedad, es evidente que se requiere de una entidad que asuma con neutralidad una regulación efectiva sobre los riesgos permitidos, a fin de disminuir la afectación al interés público y garantizar el bienestar colectivo. Es por esta razón que las administraciones reguladoras independientes constituyen entidades “encargadas de regular los riesgos surgidos en sectores económicos de interés general”, incluyendo dentro de estos sectores a los servicios públicos.

Pero, a fin de cumplir con estos objetivos, es necesario que estas instituciones ejerzan sus potestades a través de un marco de neutralidad con respecto a los actores del mercado, pues las políticas regulatorias deben responder a referencias económicas, técnicas y científicas en torno a la situación del mercado, la relación entre operadores y los riesgos que se generan. Es por esto que las administraciones reguladoras independientes deben regular los sectores económicos de interés general “al margen de las injerencias de la Administración Central, las Administraciones Instrumentales y los agentes económicos”.

En síntesis, parafraseando a Ariño Ortiz, las ventajas de las administraciones reguladoras independientes parecen ser claras: su especialización y su independencia (Gaspar, 1996: 90). En cambio, sus “aparentes” desventajas surgen de las críticas que han recibido tales organismos, entre ellas, la dificultad de implementar, en la práctica, su verdadera independencia del gobierno, el afán por evitar los conflictos, su método de actuación a través de procedimientos excesivamente formalizados y, por último, el denominado problema de la captura regulatoria. Sin embargo, como bien advierte Carbajales, a la luz de los acontecimientos, ninguna de estas supuestas desventajas parece haber pesado más que las ventajas del sistema propuesto, de modo que es evidente que la intervención estatal a través de las administraciones reguladoras independientes es más efectiva que la implementación de un modelo centralizado.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****2. Justificación de las administraciones reguladoras independientes**

Tal y como explicamos anteriormente, el fundamento de las administraciones reguladoras independientes recae en la necesidad de neutralizar políticamente la toma de decisiones en una serie de ámbitos técnicos, económicos y sociales, atribuyéndolos a centros de decisión autónomos e independientes compuestos por expertos con un vasto conocimiento técnico (Eduardo, 2012: 78). Y no es para menos, pues, a finales del siglo XIX, las autoridades llamadas a intervenir en los sectores económicos fueron altamente cuestionadas por su vinculación con los agentes económicos que favorecían sus aspiraciones políticas, de modo que las políticas regulatorias fueron vistas como una herramienta que los políticos utilizaban para agradecer el apoyo político otorgado por las industrias, lo que fue identificada con la frase del “gobierno por el mercado”.

De ahí que la justificación de separar las decisiones económicas, técnicas y científicas de las disposiciones estatales emitidas por la Administración Central y las Administraciones Instrumentales recae justamente en el hecho de que se presume -y la práctica parece demostrarlo- que los funcionarios son maximizadores de sus propios intereses, por lo que no parten de una racionalidad colectiva al momento de diseñar las políticas regulatorias. Este hecho se agrava porque se arguye además que la Administración Central y las Administraciones Instrumentales no son capaces de regular adecuadamente sectores que se caracterizan por una gran complejidad técnica y que están sujetos a constantes cambios. Es por esta razón que la justificación de la creación de las agencias reguladoras puede abordarse desde dos vertientes distintas, a saber: la independencia con respecto a las decisiones estatales y la independencia con relación a los expertos llamados a tomar las decisiones técnicas.

Así lo explican Jorge Prats y Victoria Contreras, al señalar que “la opción por la regulación a través de estos entes reguladores, en lugar de regular vía el legislador o la propia Administración, se explica en la necesidad de la fuerte especialización que requieren sectores económicos altamente dependientes de la innovación tecnológica, el imperativo de concretar las potestades regulatorias del Estado en un solo órgano que reglamente, administre y juzgue las controversias entre los agentes económicos regulados y, lo que no es menos importante, el deber de asegurar la neutralidad de la regulación en sectores económicos en donde la politización o partidización propia de las coyunturales mayorías legislativas o gubernamentales podrá afectar sensiblemente la estabilidad o la eficiencia de los sistemas regulados” (Eduardo, 2012: 79).

En términos similares se expresa Carbajales, al advertir que “la falta de profesionalidad e imparcialidad de nuestros órganos e instituciones administrativas comienza a un nivel muy bajo en la escala administrativa. Y si esto es malo en todos los sectores, mucho peor resulta en aquellos de carácter económico que afecten decisivamente la propiedad de los ciudadanos o la buena marcha de las empresas. Tales decisiones tienen un carácter cuasi judicial y deben estar, por ello, revestidas de todas aquellas garantías de objetividad, regularidad e independencia que caracterizan las decisiones judiciales” (Mariano, 2006: 2000).

Es por lo anterior que dichas decisiones deben ser encomendadas a organismos reguladores, de carácter técnico y no político, compuestos por personas independientes y expertas, de estatuto protegido y a salvo de remociones sin justa causa, de modo que participen todas las mayorías políticas en su conformación. Estos organismos aseguran así poder ser verdaderos órganos imparciales que puedan, sin ser capturados por las empresas ni controlados por el Estado, arbitrar los conflictos de los particulares.

En síntesis, podemos resumir los motivos que justifican la aparición de las administraciones reguladoras independientes en seis razones fundamentales. Pero antes, es

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

importante advertir que algunas de estas razones ya se entreveían en la delimitación conceptual de las administraciones reguladoras independientes tal y como son, por ejemplo, el rechazo a la excesiva presencia de los poderes políticos en las Administraciones Instrumentales y la preocupación por el correcto desenvolvimiento de las funciones administrativas neutrales, las cuales deben estar caracterizadas por decisiones técnicas que ayuden a determinar los riesgos permitidos en los sectores económicos de interés general. Sin embargo, entre las razones que justifican las administraciones reguladoras independientes podemos resaltar las siguientes (Antonio, 2009: 48):

- (i) La valoración negativa de una excesiva presión de los poderes políticos del Estado y de los partidos en la Administración Central y las Administraciones Instrumentales.
- (ii) La preocupación por la tutela de derechos subjetivos en el ejercicio de funciones administrativas neutrales.
- (iii) La necesidad de la especialización técnica y de la continuidad en determinadas tareas administrativas.
- (iv) La neutralidad de las administraciones reguladoras independientes como forma de separar las dificultades objetivas para llevar a cabo el control judicial y el control político de su actividad técnica.
- (v) La desvaloración de la actividad de los poderes públicos en el Estado Social y la defensa de una disminución de la intervención pública de la economía y de una reforma de la Administración que la haga más eficaz.
- (vi) Finalmente, y no menos importante, la transformación del Estado uniforme a un Estado pluralista. En efecto, una de las causas fundamentales para el surgimiento de las administraciones reguladoras independientes es “la transición desde el estado monoclasista al pluralismo político.

Partiendo de estas razones, podemos afirmar que las administraciones reguladoras independientes permiten reducir las posibilidades de que las políticas regulatorias puedan ser capturadas por los intereses particulares de los actores del mercado, pues concentra el diseño y la implementación de las políticas en una autoridad independiente y especializada con respecto a las decisiones emanadas de los demás órganos del Estado y de los agentes económicos. De ahí que resulta interesante analizar las potestades regulatorias de estas agencias, pues son éstas las que permiten cumplir con sus funciones regulatorias con un grado de neutralidad frente a la Administración Central, las Administraciones Instrumentales y los agentes económicos.

3. Potestades regulatorias

Antes de desarrollar estas potestades, es importante recordar que la regulación económica puede llevarse a cabo por “organismos creados para tales fines” por el legislador (artículo 147.3 de la Constitución dominicana), de modo que el Estado cede la regulación de los servicios públicos y de los servicios económicos de interés general para que las agencias reguladoras garanticen la prestación eficiente de tales servicios. De ahí que para cumplir con sus objetivos y mantener un control prolongado en los sectores regulados, el legislador debe otorgar ciertas potestades y competencias a estas administraciones, tales como: la potestad de reglamentación, las competencias de supervisión e inspección, la potestad sancionadora y las competencias ejecutorias. Estas potestades contribuyen a que estas agencias puedan supervisar y ejecutar eficientemente las políticas regulatorias y, por consiguiente, puedan garantizar el desarrollo de los mercados en un marco de libre competencia e igualdad de oportunidades.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

A) *Potestad reglamentaria*

Una de las características de las administraciones reguladoras independientes es su autonomía normativa al momento de dictar sus propios actos y de aprobar sus estatutos. Esta independencia no se limita a la organización interna de estas instituciones, sino que abarca la facultad subordinada de reglamentación de los sectores económicos. En efecto, en la mayoría de los casos, las agencias reguladoras poseen una potestad reglamentaria interna de carácter autoorganizativo, así como una potestad reglamentaria especial para desarrollar el marco general en el cual los agentes económicos realizan sus actividades.

La necesidad de la potestad reglamentaria en agencias reguladoras recae en el hecho de que, como bien advierte Esteve Pardo, las referencias a las que atienden prioritariamente estas administraciones no se encuentran tanto en las leyes, como en los mercados o sectores sujetos a su regulación, de modo que su actuación y la intensidad de sus medidas varían en función de la situación del mercado (José, 2011: 154). Por tanto, en base a que el mercado es cambiante, es necesario que sean las agencias reguladoras las que dicten los reglamentos tendentes a regular las actuaciones de los actores del mercado, pues son éstas que poseen las referencias económicas, técnicas y científicas necesarias para disminuir los riesgos en los sectores económicos. En ese orden de ideas, es posible definir la potestad reglamentaria como una manifestación de la función administrativa mediante la cual se regulan las actividades de los agentes económicos y se fundamenta el marco de actuación de las administraciones. Así lo señala la Corte Constitucional de Colombia, al precisar que “la potestad reglamentaria constituye la capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas” (C-384/03, de 13 de mayo).

Sin embargo, es importante advertir que la potestad reglamentaria de las agencias reguladoras no solo se encuentra condicionada a la elaboración de “normas administrativas de carácter general”, sino que, independientemente de que los reglamentos puedan ser *secundum legem* cuando desarrollan o complementan una determinada ley, las administraciones reguladoras independientes tienen la potestad de crear una disciplina normativa reglamentaria que afecta fundamentalmente a los sujetos que operan en la esfera de las competencias de dichas administraciones, así como a los usuarios de los servicios prestados por dichos sujetos (Eduardo, 2013: 347). Por tanto, podemos afirmar que las administraciones reguladoras independientes poseen la titularidad de una potestad de formación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional o legalmente encomendada, pero además gozan de una potestad de reglamentación de la competencia de los mercados en los casos en que exista una habilitación constitucional o legal expresa (Santiago, 2004, 998).

B) *Competencias de supervisión o inspección*

La supervisión es una competencia regulatoria -quizás la más importante- que permite a las administraciones reguladoras independientes garantizar el correcto funcionamiento de las políticas regulatorias que son imprescindibles para el desarrollo y el crecimiento económico. De ahí que en la práctica se distinguen dos concepciones básicas del concepto de supervisión. Por un lado, se encuentra la concepción restringida, es decir, aquella que entiende a la supervisión como el simple acto o potestad de inspección del cumplimiento de la regulación. Y, por otro lado, se encuentra la concepción amplia, que entiende la supervisión como un conjunto de potestades de verificación, control, seguimiento y sanción (Eduardo, 2012: 188).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Partiendo de su concepción amplia, es posible distinguir tres funciones esenciales de esta competencia: (i) la supervisión macroprudencial, mediante la cual se busca garantizar la protección y estabilidad frente a posibles perjuicios que la evolución de los sectores económicos puede infligir en el crecimiento y desarrollo de la economía; (ii) la supervisión microprudencial, que se centra en las actividades y las normas internas que asumen los agentes económicos a nivel individual; y, (iii) la supervisión de la integridad del mercado, a través de la cual las administraciones reguladoras independientes asumen la protección del consumidor, aseguran la adecuada actuación de los agentes económicos y fomentan la transparencia.

Siendo esto así, es evidente que aunque usualmente se entiende la supervisión como una potestad restringida a la inspección, la competencia de supervisión en sentido amplio incluye todas las funciones regulatorias que no constituyen fijación de políticas, es decir, las potestades de autorización, inspección, solicitud de información, aplicación de sanciones y, en general, todas aquellas que permitan supervisar y controlar efectivamente la entrada de las empresas al sector, sus operaciones y su eventual salida del mercado (Eduardo, 2012: 88). De manera que la supervisión conlleva un seguimiento prolongado por parte de las agencias reguladoras, la cual se extiende desde la fase previa a la solicitud de autorización para operar libremente en el sector económico, luego la fase de operación o funcionamiento a través de la supervisión y fiscalización del desarrollo de la misma, hasta llegar, en caso de ser necesario, a la fase de intervención o extinción del título administrativo habilitante que poseen los agentes económicos.

C) Potestad sancionadora

En sentido general se entiende como potestad sancionadora de las administraciones reguladoras independientes a “la atribución que le compete a éstas para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados por acción de estos contrarios a lo ordenado por la Administración, así como sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, todo ello sin perjuicio de la acción de los tribunales judiciales” (Miguel, 2000: 620). La potestad sancionadora se desprende del artículo 40, numeral 17, de la Constitución dominicana, el cual establece que “en el ejercicio de la potestad sancionadora establecidas por las leyes, la Administración pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad”. De este artículo se infiere la capacidad que poseen las agencias reguladoras para establecer sanciones por el incumplimiento de las políticas regulatorias, de modo que es evidente que esta potestad es el lógico correlato de las competencias de supervisión o inspección.

Ahora bien, es importante señalar que si bien el texto constitucional despeja toda duda en cuanto a la capacidad que poseen las agencias reguladoras para sancionar a los agentes económicos, no menos cierto es que la atribución de la competencia al ente u órgano concreto está sometida al principio de legalidad. Es decir que la potestad sancionadora sólo puede ser ejercida por una administración reguladora independiente en virtud de una habilitación legal expresa. En palabras de Fraga Pittaluga, “la competencia ha de ser expresa y ello quiere decir que debe venir establecida por el ordenamiento jurídico. El órgano no es competente porque actúa, sino que actúa porque es competente. Es necesario entonces una norma jurídica que atribuya al órgano, ente o persona jurídica la facultad de hacer tal o cual cosa” (Luis, 2007: 35).

Otro aspecto importante a resaltar es que las agencias reguladoras están obligadas a observar los derechos y las garantías fundamentales de los ciudadanos en el ejercicio de su potestad sancionadora. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional dominicano, citando el caso “Baena Ricardo y otros v. Panamá” de la Corte Interamericana

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de Derechos Humanos, al señalar que “en cualquier materia, inclusive en la laboral y administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso” (TC/0068/12, de 26 de abril).

D) Competencias ejecutivas

Las administraciones reguladoras independientes son titulares de todas las competencias ejecutivas que correspondan al desarrollo y ejecución tanto de las leyes como de los reglamentos relativos a la materia de su competencia, como de las normas dictadas por ellas mismas (Eduardo, 2012: 89). Por tanto, las agencias reguladoras son las responsables de diseñar y ejecutar las decisiones técnicas que permitan regular eficientemente las relaciones suscitada en los mercados.

IV. CONCLUSIONES

En virtud de los aspectos antes analizados, es evidente que la intención del constituyente del 2010, al disponer que la “la ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines” (artículo 147.3 de la Constitución), es facultar al legislador para crear administraciones reguladoras independientes que gocen de una autonomía reforzada. La necesidad de implementar estas agencias reguladoras en los sectores económicos de interés general recae en la necesidad de neutralizar políticamente la toma de decisiones en una serie de ámbitos técnicos, económicos y sociales, atribuyéndolos a centros de decisión autónomos e independientes compuestos por expertos que sean objetivos, imparciales y con un gran conocimiento técnico.

Pero además, la justificación de estas entidades se materializa en las distintas realidades que hoy el Estado se ve obligado a enfrentar tales como, el fenómeno de la globalización -especialmente la economía y del mercado de capitales-, el desarrollo de las tecnologías de la información, la liberalización de los servicios públicos, la importancia de garantizar el desarrollo eficiente de los servicios económicos de interés general, el crecimiento de las organizaciones sociales, el surgimiento de las organizaciones transnacionales y la defensa de los derechos individuales. Estos acontecimientos -que han sido señalados de una manera meramente enunciativa- han forzado al Estado a dotarse de una mayor flexibilidad, especialización y discrecionalidad “técnica”, lo que conlleva un aumento y perfeccionamiento de los mecanismos de control, tanto internos como externos (Mariano, 2006: 264). Es por esta razón que los mercados deben ser regulados por agencias reguladoras, a los fines de evitar que las políticas adoptadas por dichas entidades sean capturadas por los intereses políticos o particulares de los agentes económicos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1996): La regulación económica. Teoría y práctica de la regulación para la competencia. Buenos Aires: Ábaco.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (1994): Las autoridades administrativas independientes. Madrid: Tecnos.
- BERNSTEIN, Marver (2016): Regulating Business by Independent Commissions. Princeton: Princeton University Press.
- CARBAJALES, Mariano (2006): El Estado regulador. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- ESTEVE PARDO, José (2011): Lecciones de Derecho Administrativo. Madrid: Marcial Pons.
- FRAGA PITTALUGA, Luis, (2000): La incompetencia en el Derecho Administrativo. Caracas: Ediciones Funeda.
- GARCÍA LLOVET, E. (1993): “Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho”, en Revista de Administración Pública, No. 131, año 1993, pp. 61-118.
- GARRORENA MORALES, Ángel (1984): El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho. Madrid: Tecnos.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1996): Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (2017): “Sobre la confluencia de valores, derechos e intereses en el Estado Social”, en Luciano Parejo Alfonso y José Vida Fernández (coord.), Los Retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI, volumen II. España: Tirant lo Blanch.
- JORGE PRATS, Eduardo y Omar Victoria Contreras (2012): Derecho de la Regulación Monetaria y Financiera. Santo Domingo: Ius Novum.
- JORGE PRATS, Eduardo (2013): “El Tribunal Constitucional y la Cláusula Constitucional del Estado Regulador”, en Anuario 2012 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Santo Domingo; Tribunal Constitucional de la República Dominicana.
- JORGE PRATS, Eduardo (2013) Derecho Constitucional I, cuarta edición. Santo Domingo: Ius Novum.
- JORGE PRATS, Eduardo (2016): “De murciélagos y ornitórrincos jurídicos”, en <https://hoy.com.do/de-murcielagos-y-ornitorrincos-juridicos/> (13 de noviembre de 2019).
- LOEWENSTEIN, Karl (1986): Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel.
- MAGIDE HERRERO, Mariano (2000): Límites constitucionales de las administraciones independientes. España: Ministerio de Administraciones Públicas.
- MARIENDHOFF, Miguel (2000): Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, quinta edición. Buenos Aires: Ediciones Abeledo-Perrot.
- MEIL-LANDWERLIN, Geraldo (1984): “El Estado Social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas”, en Revista de Estudios Políticos, No. 42, año 1948, pp. 211-226.
- MUÑOZ, Oscar (1993): Hacia el Estado regulador. Santiago de Chile: Cieplan.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2009): “Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica”, en Santiago Muñoz Machado y José Esteve Pardo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2019****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2019 A JUNIO 2020****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

(directores), Derecho de la Regulación Económica I. Fundamentos e instituciones de la regulación. Madrid: Iustel.

- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2004): Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, tomo I. Madrid: Thomson/Civitas.
- PRATS, Joan y J. Company (1998): “La construcción institucional de las capacidades reguladoras. Un tema clave en la nueva agenda de desarrollo”, en Instituciones y Desarrollo, No. 1, año 1998.
- SALA ARQUER, José Manuel (1984): “El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones Independientes”, en Revista Española de Derecho Administrativo, No. 42, año 1994, pp. 401-422.
- STIGLITZ, Joseph (2012): El Precio de la Desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita. México: Taurus.
- TEITGEN-Colly (1988): “Les autorités administratives indépendantes: histoire d’une institution”, en C. A. Cliard y G. Timsit (coords.), Les autorités administratives indépendantes. París: PUF.
- TRONCOSO REIGADA, Antonio (2009): “Las agencias de protección de datos como administración independiente”, en Cristina Pauner Chulvi y Beatriz Tomás Mallén (coord.), Las Administraciones independientes. Valencia: Tirant lo Blanch.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2017): “Autoridades administrativas independientes: mito y realidad de un modelo conveniente para Chile”, en Revista de Derecho Administrativo Económico, No. 25, año 2017, pp. 45-58.
- VIRGA, Pietro (1993): Diritto Amministrativo, volumen I. Milano: Giuffrè. ■