

- **Joan Manuel Guerrero Tejeda**
- **Khiara Henríquez Hernández**
- **Federico Ramírez Arias**
- **Laurenys Santana Hilario**
- **William Lithgow Méndez**
- **Felicia Peña Suriel**
- **Jhoan Díaz Popoters**

2026

COMPILACIÓN DE ESTUDIOS LEGALES

- **Giancarlo Mendes Abreu**
- **Manuel Batista Castillo**
- **Nikauris Báez Ramírez**
- **Stalin Alcántara Osser**
- **Jesús Rodríguez Pimentel**
- **Alexis Santil**
- **Neuly Alonzo Núñez**
- **Demí Félix Domínguez**
- **Félix Nova Hiciano**
- **Cristian Martínez Carrasco**
- **Víctor León Morel**
- **Anderson Vargas Franco**
- **Beatriz Arias Cambero**
- **Bienvenido Liz Santana**
- **Luis Francisco de Jesús Reyes**
- **Juan Emilio Ulloa**
- **Juan C. Rodríguez Pion**
- **Jesús Ramos Ramos**
- **Gabriela Pérez Guzman**
- **Juan Vizcaíno Canario (Compilador)**



ABOGADOSDQ

Santo Domingo, República Dominicana



ABOGADOSDQ

COMPILACIÓN DE ESTUDIOS LEGALES

**Santo Domingo, República Dominicana
2026**



Compilación de Estudios Legales
Décima edición

Compilador:

Juan N. E. Vizcaíno Canario

Año:

2026

Los conceptos emitidos en esta compilación son responsabilidad de cada autor

Contenido

Presentación y dedicatoria.....	6
Estudios legales	
1. Precedente constitucional y legitimidad democrática: hacia una teoría comunicativa del diálogo constitucional en la era digital <i>Juan Narciso Elías Vizcaino Canario.....</i>	8
2. ¿Cómo encajar la revolución tecnológica algorítmica (inteligencia artificial y redes sociales) en las etapas tradicionales del constitucionalismo <i>Joan Manuel Guerrero Tejeda.....</i>	11
3. Alcances y retos de la transparencia judicial en el marco de la ética y la e-justicia <i>Khiara Haannoggy Henríquez Hernández.....</i>	16
4. La diversificación de la inteligencia artificial en el ejercicio del Derecho: el nuevo arsenal tecnológico del abogado <i>Federico Ramírez Arias.....</i>	33
5. Manual de responsabilidad penal para empresas; catálogo de delitos, régimen sancionador y mecanismos de <i>compliance</i> <i>Laurenys Santana Hilario.....</i>	37
6. El Código Penal que está haciendo temblar a los médicos <i>William I. Lithgow Méndez.....</i>	63
7. La dignidad humana ante los juicios paralelos <i>Felicia Peña Surriel.....</i>	70
8. Nuevas tecnologías y libre competencia: tensiones, desafíos y oportunidades en la era digital <i>Jhoan Gabriel Díaz Popoters.....</i>	74
9. La protección de datos personales dentro del marco normativo de la República Dominicana <i>Giancarlo Mendes Abreu.....</i>	80
10. Las reglas de la IBA sobre práctica de prueba en el arbitraje comercial (2020): principales disposiciones y mecanismos probatorios. <i>Manuel Batista Castillo.....</i>	88

11. Apuntes sobre la competencia del Tribunal Superior Electoral ¿puede un tribunal conocer en amparo asuntos que no integran su competencia ordinaria? <i>Nikauris Báez Ramírez</i>	99
12. ¿Por qué obedecemos las reglas? El papel de la sanción administrativa <i>Stalin Alcántara Osser</i>	107
13. Reflexión sobre el acatamiento de precedentes constitucionales dictados con ocasiones de acciones directas de inconstitucionalidad contra ordenanzas municipales que imponen el pago de una contribución especial por uso comercial de espacios públicos (aceras) <i>Jesús Rodríguez Pimentel</i>	110
14. La infracción administrativa electoral: concepto y elementos constitutivos. <i>Stalin Alcántara Osser</i>	116
15. Ley núm. 45-20: como las garantías mobiliarias transforman la recuperación de créditos en la República Dominicana <i>Alexis Santil</i>	119
16. La extinción de dominio en la República Dominicana: naturaleza jurídica híbrida y el cuestionable estándar de preponderancia de la prueba <i>Neuly de Jesús Alonzo Núñez</i>	121
17. Delación premiada en el proceso penal. <i>Demí Félix Domínguez</i>	131
18. El agravio que la ley eliminó y la jurisprudencia restauró: crítica al giro de la Suprema Corte de Justicia en materia de nulidades de fondo. <i>Neuly de Jesús Alonzo Núñez</i>	134
19. La cláusula <i>rebus sic stantibus</i> en la contratación pública: comentarios a la Sentencia SCJ-TS-25-1818 <i>Víctor A. León Morel</i>	141
20. Actos propios y proscripción de contrariación en la Administración pública: <i>venire contra factum proprium non valet</i>. <i>Anderson B. Vargas Franco</i>	147
21. Revolución digital: la Ley núm. 172-13 frente a las decisiones de la inteligencia artificial. <i>Beatriz Arias Cambero</i>	163

22. La sentencia TC/1610/25 y el control constitucional de las normas derogadas: una vista del voto disidente del magistrado Ayuso	
<i>Félix Nova Hiciano</i>	165
23. Infraestructura inexistente y accidentes en autopistas: fundamentos para una imputación estatal del daño.	
<i>Bienvenido G. Liz Santana</i>	167
24. Responsabilidad patrimonial del Estado frente a la prisión preventiva carente de condena.	
<i>Luis Francisco de Jesús Reyes</i>	171
25. Reflexiones sobre la corrupción en su día internacional.	
<i>Demí Félix Domínguez</i>	175
26. ¿Quién tiene derecho a impugnar? Un análisis de la legitimación procesal en materia de inscripción de candidaturas	
<i>Juan Emilio Ulloa</i>	178
27. Guerra de la información.	
<i>Demí Félix Domínguez</i>	185
28. ¿Necesita la Suprema Corte de Justicia una Cuarta Sala?	
<i>Félix Nova Hiciano</i>	187
29. La Administración no está facultada a subsanar ilícitos	
<i>Demí Félix Domínguez</i>	188
30. La indemandabilidad de los consorcios.	
<i>Juan C. Rodríguez Pion</i>	190
31. Supremacía y resistencia. La desnaturalización judicial de las sentencias del Tribunal Constitucional: una lectura cartesiana de las prácticas de evasión y sus remedios.	
<i>Cristian Alberto Martínez Carrasco y Jesús Ramos Ramos</i>	193
32. Trazabilidad, seguridad de la información y control de accesos de los actos del estado civil: una tríada para la protección de datos personales.	
<i>Gabriela María Pérez Guzmán</i>	208

Presentación

La décima entrega de la Compilación de Estudios Legales AbogadoSDQ, edición 2026, coincide con el décimo sexto aniversario de esta marca jurídica y, a la vez, con una etapa muy importante para el derecho, por la evidente ola de cambios paradigmáticos que incitan a todo abogado a volverse participe obligatorio de su evolución, sobre todo, en la era digital. Esto implica necesariamente abrir espacios que incluyan acciones destinadas a materializar los verdaderos roles que exige la abogacía, incluyendo el cumplimiento de su función social.

Desde el 6 de agosto de 2010 —día de creación de AbogadoSDQ— muchas personas se han interesado en mis razonamientos para hacer énfasis en el cumplimiento de la función social del abogado. En este sentido, reitero lo que expresé en la primera edición: *“esta función se cumple de varias maneras: colaborando con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del Estado, en la realización de una recta y cumplida administración de justicia, cooperando con una fluida interacción social, en procura del desarrollo económico del país, lo cual es evidente que no se logra con el simple hecho de postular ante tribunales defendiendo intereses de una persona. De ahí que, los propósitos esenciales que motivan mi diario accionar con AbogadoSDQ son: contribuir al desarrollo del Derecho e incentivar el cumplimiento de la función social del abogado, enfocándome en la difusión de la actualidad y del saber jurídico, ya que, para mí, compartir conocimientos evidencia el compromiso social de aquel que por vocación eligió la abogacía como su profesión”*.

En el portal www.abogadosdq.com existe gran cantidad de estudios jurídicos de utilidad para abogadas, abogados y estudiantes de derecho, así como para el público en general. En este sentido, desde 2017 anualmente compilo las publicaciones con mayor incidencia, así como escritos inéditos, por tratarse de temas interesantes que generan discusiones sustanciosas. Esta nueva entrega cuenta con la colaboración de 27 profesionales y estudiantes de derecho, distribuidos en 32 publicaciones sobre distintas áreas del saber jurídico. Además, desde ediciones anteriores dedico cada publicación a figuras nacionales o internacionales del mundo jurídico. En esta ocasión, la distinción recae sobre Mabel Feliz Báez y Amaury Reyes Torres.

Para mí es un placer poner la presente compilación a disposición de toda la comunidad, esperando que sea de mucha utilidad.

Juan Vizcaíno Canario
Fundador de AbogadoSDQ



ABOGADOSDQ

ESTUDIOS LEGALES

Precedente constitucional y legitimidad democrática: hacia una teoría comunicativa del diálogo constitucional en la era digital

Juan Narciso Elías Vizcaino Canario

Recientemente tuve la oportunidad de participar en el *World Congress of Constitutional Law (WCCL)* 2026, en la ciudad de Bogotá, Colombia y, en el marco de uno de sus talleres, planteé una tesis consistente en que, la era digital conmina a que se analice el precedente constitucional a partir de la comprensión pública, ya que las cortes, salas o tribunales constitucionales no pierden legitimidad cuando se equivocan técnicamente, la pierden cuando dejan de ser comprendidos. Esta idea puede parecer provocadora, pero desde mi punto de vista refleja uno de los desafíos más importantes y actuales de la justicia constitucional en las democracias contemporáneas, porque durante décadas, la legitimidad de estos órganos ha descansado sobre pilares esenciales: *el sólido fundamento de sus decisiones, la coherencia de sus precedentes y la calidad de sus razonamientos*. Estos elementos siguen siendo indispensables, por lo que no propongo abandonarlos ni relativizarlos, ya que constituyen la base sobre la cual se ha construido la autoridad de la justicia constitucional moderna, sino que entiendo que hoy ya no son suficientes.

Recordemos que la teoría clásica del precedente fue concebida en un mundo analógico, es decir, era una teoría pensada para decisiones que circulaban principalmente entre jueces, abogados, profesores y estudiantes de derecho. Sin embargo, el contexto ha cambiado radicalmente debido a que las sentencias constitucionales ya no permanecen solo en repertorios jurisprudenciales ni en bibliotecas jurídicas. Circulan instantáneamente en redes sociales, plataformas digitales y medios de comunicación globales. También, son comentadas por periodistas, discutidas por actores políticos y evaluadas por ciudadanos que, en muchos casos, carecen de formación jurídica especializada.

Esta evolución nos obliga a replantear algunas de las categorías tradicionales del constitucionalismo, por esto ofrezco una tesis sencilla para concebir que el precedente constitucional posee una doble naturaleza: es, al mismo tiempo, **una regla jurídica y un acto de comunicación institucional**. Como regla jurídica, orienta decisiones futuras, garantiza estabilidad y fortalece la seguridad jurídica. Mientras que, como acto de comunicación institucional, explica valores constitucionales, justifica el ejercicio del poder jurisdiccional y contribuye a la construcción de la legitimidad democrática.

Desde esta línea de pensamiento, la comunicación no debe ser entendida como una actividad secundaria, sino como una dimensión estructural del propio precedente constitucional. Las decisiones constitucionales no forjan legitimidad únicamente porque sean obligatorias; la generan porque sus razones pueden ser conocidas, comprendidas y evaluadas por la sociedad a la que están dirigidas. En otras palabras, la autoridad del precedente constitucional no descansa exclusivamente en la capacidad de decidir, sino también en la manera de justificar; esta reflexión adquiere especial

relevancia cuando observamos la función de la ponderación dentro de la justicia constitucional.

Tradicionalmente, la ponderación ha sido entendida como una metodología destinada a resolver conflictos entre derechos fundamentales o principios constitucionales. Sin embargo, la ponderación cumple una función adicional que pocas veces ha sido suficientemente destacada: permite hacer visible el razonamiento del tribunal, porque la ponderación no solamente resuelve conflictos. También explica por qué una determinada solución constitucional resulta preferible a otra.

Me permito formular una afirmación que resume la idea central: **no hay legitimidad sin comprensibilidad de la ponderación**. Cuando los criterios utilizados permanecen implícitos, ocultos o son excesivamente técnicos, la decisión corre el riesgo de percibirse como incomprensible o arbitraria, incluso cuando jurídicamente la solución sea correcta. Por el contrario, cuando el razonamiento es expuesto con claridad, la ponderación se convierte en un auténtico ejercicio de razón pública y fortalece la confianza institucional. Durante décadas se ha evaluado la calidad de los precedentes constitucionales por su coherencia, estabilidad y fuerza vinculante. Mi propuesta es añadir un cuarto criterio: su capacidad para generar legitimidad a través de la comprensión pública.

A partir de estas premisas, propongo avanzar hacia una teoría comunicativa del precedente constitucional sustentada en cuatro dimensiones; a saber:

- 1) La coherencia doctrinal, la cual garantiza estabilidad y previsibilidad.
- 2) La transparencia ponderativa, que permite comprender cómo y por qué se resolvió el conflicto constitucional.
- 3) La claridad narrativa, entendida como la capacidad de comunicar razonamientos complejos, sin renunciar al rigor jurídico.
- 4) El impacto institucional en la esfera pública, que reconoce que las sentencias constitucionales producen efectos mucho más allá de los casos e inciden activamente en la construcción de confianza democrática.

Ahora bien, es bien sabido que ninguna teoría resulta verdaderamente útil si no puede traducirse en mecanismos concretos de implementación. Por esto, propongo la adopción de tres (3) herramientas institucionales que podrían ser útiles en nuestras salas, cortes o tribunales constitucionales:

- **La primera consiste en crear protocolos de estructura argumentativa para las sentencias constitucionales**, porque toda decisión debería identificar de manera clara e inequívoca el problema constitucional, los derechos en conflicto, la metodología utilizada para resolver la cuestión y la

regla jurisprudencial que nace de la decisión. No se trata de decidir de forma diferente, más bien, se trata de explicar mejor lo que ya se está decidiendo.

- **La segunda propuesta es incorporar un *test* de comprensibilidad constitucional**, ya que, así como evaluamos la coherencia, la consistencia y la calidad argumentativa de una sentencia, también deberíamos preguntarnos si un ciudadano razonablemente informado puede comprender cuál era el conflicto constitucional, cuáles razones justificaron la decisión y cuáles consecuencias derivan de ella. La comprensibilidad democrática debe convertirse en un estándar para la excelencia jurisdiccional.

- **La tercera propuesta consiste en promover sistemas de doble capa comunicativa.** Es decir, una sentencia técnica dirigida a la comunidad jurídica y una versión oficial en lenguaje claro dirigida a la ciudadanía. Lo propongo porque si la Constitución pertenece a todos, las razones que justifican sus decisiones más importantes también deberían poder ser comprendidas por todos.

Vivimos una era digital que nos permite aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas herramientas de inteligencia artificial para fortalecer la claridad argumentativa, detectar inconsistencias narrativas y facilitar la elaboración de materiales pedagógicos derivados de las decisiones. Naturalmente, estas herramientas deben operar siempre bajo supervisión humana y sin sustituir el razonamiento jurisdiccional de la corte, sala o tribunal que lo ponga en práctica.

Las transformaciones tecnológicas, democráticas y comunicativas de nuestro tiempo exigen repensar la teoría clásica del precedente y quizá ha llegado el momento de incorporar una nueva variable de análisis para observar y estudiar la capacidad del precedente para producir legitimidad a través de la comprensión pública. En el siglo XXI, el precedente constitucional no puede seguir siendo concebido exclusivamente como una técnica de estabilización del derecho. Debe entenderse, además, como un lenguaje de justificación pública y como un mecanismo de construcción de legitimidad democrática, pues al final, la autoridad del derecho no solo se impone, sino que se construye a través de la comprensión.

¿Cómo encajar la revolución tecnológica algorítmica (inteligencia artificial y redes sociales) en las etapas tradicionales del constitucionalismo?

Joan Manuel Guerrero Tejeda¹

Constitucionalismos e inteligencia artificial

Las Constituciones, en tanto cartas democráticas, son el resultado de una economía política y forma de organización social vigente al momento de su proclamación.² Desde esta perspectiva, la Constitución es una articulación del sistema económico y, consecuentemente, organiza el poder político y social en torno al primero. De igual modo, pueden ser el resultado de las experiencias constitucionales acumuladas.

Y es que, la lógica constitucional es una respuesta vinculada directamente con el tipo de constitucionalismo que el Estado asume como válido para darle forma a su economía política y, al mismo tiempo, regular los derechos y establecer límites al Estado. Así, Jorge Prats (2024, 1) establece que el constitucionalismo “designaría la evolución histórica de la estructura jurídico - política (o Constitución) de una comunidad política”; por ello, los tipos de constitucionalismos están atados a grandes revoluciones políticas.

La emergencia de los distintos sistemas de inteligencia artificial debe verse como un cambio político - tecnológico para las sociedades que tensiona las columnas que sostienen la lógica democrática. En esa medida, previo a examinar su impacto directo, este ensayo parte de premisas breves sobre las etapas del constitucionalismo y, posteriormente, se realiza un análisis descriptivo sobre las consecuencias de la inteligencia artificial en el neoconstitucionalismo, tomando en cuenta las instituciones que se mantienen vigentes de las etapas constitucionales anteriores.

Diversas etapas han marcado al constitucionalismo, teniendo cada una de ellas impactos destacables y, al mismo tiempo, elementos mantenidos. Ahora bien, la pregunta que guía este ensayo es si la revolución tecnológica vía la irrupción de la inteligencia artificial (IA) y de las redes sociales, puede ser leída como una etapa más de esa secuencia constitucional, o si más bien, interpela la premisa sobre la cual se edificaron todas las anteriores.

¹ Licenciado en Derecho egresado de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, *Magna Cum Laude* (2023), con maestría en Políticas Migratorias, Derechos Humanos y Desarrollo en el Caribe por la Universidad Iberoamericana, egresado con mayor índice académico de la segunda cohorte de tal maestría (2026). Autor de la investigación “El derecho a la ciudad como derecho fundamental en el ordenamiento constitucional de República Dominicana” publicada bajo ensayo académico en el 7mo número de la Revista Dominicana de Derecho Constitucional, 2025. Actualmente se desempeña como subdirector técnico e institucional de la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), desde allí trabajó la investigación “Emprendiendo en la informalidad: una restricción estructural al desarrollo de las MIPYMES jóvenes en República Dominicana”. joanmanuelgt@gmail.com

² Al respecto, Cabral Brea, M., (2021:250) establece, citando a Gros Espiell, H., que “la Constitución es el producto de factores reales del poder. Dichos factores (ejército, aristocracias, burocracia, grupos económicos) manifiestan sus intereses en un texto jurídico escrito”.

Jorge Prats (2024, 5) explica la existencia de varias etapas fundamentales del constitucionalismo. A la sazón, el **constitucionalismo liberal**, en tanto derivado de las revoluciones norteamericana y francesa, se caracteriza por fijar límites al poder político, al tiempo que consagra derechos civiles y políticos y sus garantías, en el texto constitucional, como forma de “proteger los derechos individuales en el seno de una economía basada en el libre mercado y la propiedad privada”.

Y es que, la regulación del Estado liberal “se trata de la transcripción en términos jurídicos de los presupuestos y prescripciones de la economía política clásica” (Abramovich et al., 2002, 50), de ahí que su legitimidad se encuentre “afirmando la libertad de todos, pero de esa libertad no quedaba en la realidad social más que la libertad de los propietarios. Para los que no lo eran, la libertad no podía ser más que una proclamación retórica, sin contenido” (Jorge Prats, 2024, 7). Aun así, debe reconocerse que esta etapa fungió para el establecimiento del Estado de Derecho, a partir del reconocimiento de la división de poderes del Estado.

Por su parte, el **constitucionalismo democrático** permitió la universalización progresiva del derecho al sufragio, además, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como organizaciones sociopolíticas esenciales para el fortalecimiento democrático. (Jorge Prats, 2024, 8). El **constitucionalismo social**, por su parte, emerge como una reivindicación hacia las personas más desfavorecidas por el Estado liberal, en tanto el mercado no satisfizo sus necesidades, por un lado, y, por otro, la fuerza de trabajo ameritaba una regulación laboral que proteja sus derechos.

De acuerdo con Jorge Prats (2024, 9), esta etapa se consolidó “a finales de la Segunda Guerra Mundial cuando las constitucionales o comienzan a reconocer la justicia social como un valor constitucional (Constitución cubana de 1940) o proclaman al Estado como un Estado social (Alemania, 1948; Francia, 1958)”. Cabral Brea (2021, 251) apunta que la “incorporación política de los trabajadores” coadyuvó a transformar “el anterior modelo social excluyente”. Este constitucionalismo reconoció un catálogo de derechos económicos y sociales, al tiempo que protegen a los trabajadores y proclaman la función social de la propiedad (Jorge Prats, 2024, 9).

Es importante reconocer que el Estado social, ínsito en el constitucionalismo social, no supuso una eliminación del constitucionalismo liberal, más bien, reformula las tensiones principales del Estado liberal como, por ejemplo, “la generación de riqueza deja de ser el único factor de análisis de resultado económico. A ella se agregan otros factores, tales como la igualdad y equidad. De manera que la intervención en el mercado puede justificarse a partir de otros valores” (Abramovich et al., 2002, 53). De ahí que este constitucionalismo se ordenó sobre la base de la justicia social y la disminución de las condiciones de desigualdad a través de la equiparación como medio. En el marco de esta etapa, así como el Estado social de la constitución de Weimar “no trascendió más allá de los confines del pedazo de papel” (Reyes Torres, 2024, 23), el conjunto de derechos sociales reconocidos fue asumidos por sus críticos como una ficción constitucional (Jorge Prats, 2024, 10).

Luego de la consolidación del neoliberalismo a finales del siglo XX, comenzó a organizarse una reforma que culminó con la etapa que hoy se conoce como **neoconstitucionalismo**, una etapa caracterizada por consagrar una “gran cantidad de normas sustantivas y amplios catálogos de derechos fundamentales que apuntan a nuevas relaciones entre el Estado y los ciudadanos y ciudadanas”, al tiempo que reconoce la dignidad humana como principio fundante del Estado (Cabral Brea, 2021, 204), y considera la Constitución como norma jurídica, establece la supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico e irradia la Constitución a todas las ramas del derecho (Jorge Prats, 2024, 12). El neoconstitucionalismo, a su vez, incorpora a una jurisdicción constitucional capaz de controlar el accionar del Estado y, por tanto, ponderar los bienes jurídicos fundamentales cuando se encuentren amenazados por las fuerzas externas. En la actualidad, el marco constitucional dominicano se encuentra ajustado a la etapa del *neoconstitucionalismo*.

A lo largo de estas páginas se ha observado una descripción sumaria de las etapas del constitucionalismo y sus implicaciones. Ahora bien, ¿cómo puede verse la inteligencia artificial en el marco del neoconstitucionalismo?

Las cuatro etapas constitucionales se diferencian en el catálogo de derechos que agregan, sin embargo, comparten características importantes, una de ellas es que están concebidas como respuesta al modelo de estado - nación que, a su vez, responde a la economía de enclave capitalista, misma que, en la actualidad ha provocado cambios, por vía de la globalización, en la sujeción territorial - soberana del estado - nación, en tanto se ha globalizado el ejercicio de ciertos derechos, sobre todo económicos, mientras los de ciudadanía se encuentran sujetos a una soberanía constitucional específica. El neoconstitucionalismo, por ejemplo, ínsito en el Estado neoliberal, no ha podido frenar la aparición de nuevos sujetos políticos de carácter transnacional como las empresas multinacionales.

Lo anterior parece no tener nexo con la inteligencia artificial, sin embargo, Bustos Gisbert (2024, 164) subraya que la inteligencia artificial “promueve un cambio en la posición de los sujetos constitucionales hasta ahora existentes: ciudadanos, Estados y organizaciones de integración”, el ciudadano deja de ser un sujeto esencial para la democracia y se convierte en un “mero consumidor de productos sobre la base de decisiones orientadas tecnológicamente para la consecución de beneficios de terceros”, es decir, para el sostenimiento del nuevo poder económico transnacional.

Este cambio no sólo quiebra la noción de ciudadano instituida en el constitucionalismo liberal y democrático, sino que afecta las bases de la arquitectura constitucional, es decir, del Estado social y democrático de Derecho, en tanto, la legitimación ciudadana no se otorgará sobre la base de la satisfacción de una necesidad colectiva, más bien, en un entorno carente de regulación adecuada, se puede mantener la hegemonía política de un actor con un interés meramente privado.

Tal como señala Jorge Prats, el impacto de la IA en los derechos fundamentales es diverso, desde el derecho a la privacidad, a la no discriminación algorítmica, como los usos políticos que puedan darle que pueda afectar la “participación y decisiones electorales de los ciudadanos” (Jorge Prats, 2024, 195).

Una muestra de lo anterior es que la Unión Europea, en el Reglamento que Establecen Normas Armonizadas en Materia de Inteligencia Artificial y por el que se Modifican los Reglamentos (CE), núm. 300/2008, (UE) núm. 167/2013, (UE) núm. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828, consideró necesario “clasificarse como de alto riesgo determinados sistemas de IA destinados a (...) los procesos democráticos, dado que pueden tener efectos potencialmente importantes para la democracia, el Estado de Derecho, las libertades individuales (...)”. A su vez, sostienen la importancia de reconocer el “alto riesgo” de los sistemas de IA que se utilicen para “influir en el resultado de una elección o un referéndum, o en el comportamiento electoral de las personas físicas en el ejercicio de su voto en elecciones o referendos” (Unión Europea, 2024).

Y es que, su uso en el marco de los procesos electorales, si bien puede ser provechoso, puede afectar el núcleo duro del derecho al voto a través de lo que Rafael Rubio describe

“Estas nuevas tecnologías de big data permiten captar datos del comportamiento de los votantes y procesarlos a través de distintos algoritmos que favorecen la adaptación automática de los mensajes para alterar artificialmente los grandes debates públicos, así como para influir negativamente en el mercado de la información y en el clima de las relaciones sociales, dañando la capacidad colectiva de comprensión de la realidad mediante técnicas de persuasión impensables en el pasado; aplican técnicas de microsegmentación psicográfica, elaborando perfiles en función, no sólo de datos sociológicos sino de datos extraídos del comportamiento individual, tanto en el mundo físico como en el digital, y la construcción de una estrategia comunicativa personalizada, adaptada a las creencias y circunstancias de pequeños grupos de votantes, o incluso de cada uno de ellos, construyendo para cada uno una realidad “a la carta” que no renuncia a utilizar engaños a medida. Estas técnicas se van perfeccionando gracias a la IA de manera circular, y al aplicarse van mejorando su conocimiento del individuo y su eficacia de manera progresiva, permitiendo a las plataformas sociales un profundo conocimiento incluso del subconsciente del individuo que permite influir en el comportamiento de las personas, a través de la explotación de debilidades, creencias y prejuicios, estableciendo conexiones de baja racionalidad y con una alta estimulación del aparato emocional (especialmente las emociones negativas como el miedo o el temor a la pérdida), que en el ámbito electoral pueden condicionar la autonomía del voto” (Rubio, 2025, 78).

De lo anterior se desprende, en primer lugar, una vinculación entre la inteligencia artificial y las encuestas electorales pues, la IA puede utilizar grandes cantidades de información no solo para determinar el comportamiento electoral, también para influir

en él. Lo anterior no solo supone una afectación al ejercicio del derecho al sufragio, al mismo tiempo implica una amenaza para la gobernanza democrática y, en tanto, para la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Por otro lado, la administración de justicia a través de la inteligencia artificial, tomando en consideración experiencias regionales, en un entorno sin análisis de riesgo, puede no solo afectar el Estado de Derecho, en tanto institución clásica liberal, también la supremacía de la Constitución ínsita en el *neoconstitucionalismo*.

Tal como ha esbozado Bustos Gisbert (2024, 173), es importante garantizar que el constitucionalismo de una respuesta transformadora frente a la inteligencia artificial, de ahí que “no es aceptable acudir a lecturas que sustituyan la normatividad de la Constitución por la vigencia de meros principios éticos”. En ese sentido, la vigencia de la Magna Lex frente a un flagelo complejo como este debe articularse a través de una regulación adjetiva eficaz, que incorpore controles constitucionales en las fases de la inteligencia artificial y, al mismo tiempo, prohíba la discriminación algorítmica como presupuesto de mantener vigente los derechos económicos, sociales y culturales.

En esa medida, la inteligencia artificial y las redes sociales, en tanto fase central de la geopolítica contemporánea, no suponen, por el momento, una nueva fuente para la aparición de un constitucionalismo adaptado exclusivamente a necesidades algorítmicas; de ahí que se asuma como un elemento característico de la fase neoliberal y, al mismo tiempo, neoconstitucional, que requiere respuestas globales y locales para su tratamiento adecuado.

Referencias

- Abramovich, V., Curtis, C., & Ferrajoli, L. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
- Bustos Gisbert, R. (2024). El constitucionalista europeo ante la inteligencia artificial: reflexiones metodológicas de un recién llegado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 149-178.
- Cabral Brea, M. Z. (2021). *El control de las políticas públicas sociales por parte de los tribunales constitucionales: Una mirada desde el neoconstitucionalismo latinoamericano* (Generación Constitucional ed.). Tribunal Constitucional dominicano.
- Jorge Prats, E. (2024a). *DERECHO CONSTITUCIONAL, Volumen I, 5a Edición*. Editorial Jurídica Venezolana Inter.
- Jorge Prats, E. (2024b). *DERECHO CONSTITUCIONAL, Volumen II, 3a Edición*. Editorial Jurídica Venezolana Inter.
- Reyes Torres, A. A. (2024). *Constitución y política*. Librería Jurídica Internacional.
- Rubio, R. (2025, Enero-abril). El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos. *Revista de Derecho Político*, 122.
- Unión Europea. (2024). *Reglamento que Establece Normas Armonizadas en Materia de Inteligencia Artificial*. Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

Alcances y retos de la transparencia judicial en el marco de la ética y la e-justicia

Khiara Haannoggy Henríquez Hernández

Introducción

Los sistemas judiciales están cimentados en valores y principios éticos que constituyen el espíritu de la administración de la justicia. La transparencia constituye uno de esos pilares que deben ser garantizados en todo Estado social y democrático de derecho. Sin embargo, los ordenamientos jurídicos del mundo se enfrenten al hermetismo de sus instituciones, a la falta de credibilidad, y dificultades de acceso a las mismas. De modo que, una de las demandas más requeridas por la sociedad es el fortalecimiento de la transparencia judicial.

El siglo XXI se caracteriza por ser una época de avances significativos en la era digital. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han permeado el derecho, abriendo nuevas posibilidades para hacer de la justicia un servicio más abierto, ágil y comprensible. En ese sentido, también se plantean interrogantes fundamentales: ¿digitalizar la justicia garantiza por sí misma mayor transparencia? ¿Cómo lograr que este principio se materialice sin desnaturalizar su esencia ética ni sacrificar otros derechos igualmente valiosos, como la privacidad o el debido proceso?

Ante este escenario, se impone una reflexión profunda sobre los alcances y límites de la transparencia judicial en la era electrónica, especialmente cuando entran en juego conductas que comprometen la ética de quienes administran justicia.

En definitiva, no se trata solo de abrir ventanas digitales, sino de construir un sistema donde la seguridad jurídica y la confianza ciudadana sean el verdadero norte.

• Dimensiones de la transparencia judicial en el sistema de derecho dentro del contexto de la ética judicial

La acepción de transparencia resulta ser muy amplia, y su connotación dependerá del enfoque y perspectiva dada conforme a sus dimensiones de aplicación. La Real Academia de la Lengua Española define la transparencia como “todo aquello que permite que se vea o perciba algo a través de él”. De manera que, a nivel macro conceptual, la transparencia es sinónimo de claridad, y ausencia de anfibología.

Ramírez (2010), desde la perspectiva jurídica, señala que la transparencia judicial se define como: Flujo incremental de información jurisdiccional, institucional y administrativa, que, con carácter oportuno y confiable, es accesible a todos los actores relevantes del sistema judicial. Tiene tres dimensiones: la política, la económica, y la jurídica. Esta última se refiere al derecho a la información de los ciudadanos sobre la documentación o información pública (p.200).

Partiendo de lo anterior, en la dimensión jurídica de la transparencia judicial, se deben resaltar los siguientes aspectos:

- La transparencia tiene dos vertientes: la divulgación de la información y el derecho de acceso a la misma,³ por parte de los usuarios del sistema de justicia.
- Los medios de publicidad de las actuaciones judiciales representan manifestaciones del principio de transparencia.
- Se deben crear mecanismos que permitan que los servidores judiciales puedan materializar la referida transparencia.

Por otro lado, desde la dimensión ética, surge la cuestionante: ¿Por qué la transparencia está concebida como un principio ético? Al tenor, cabe señalar que, los valores y principios son conceptos que tienden a confundirse o a emplearse de manera indistinta. Sin embargo, no son lo mismo. Los primeros son más subjetivos, y humanizan la vida humana. El concepto de valor es aplicado al ser humano, sus actitudes y parámetros para conducirse y tomar decisiones. Los segundos son las normas o reglas que se siguen para guiar el comportamiento o tomar decisiones.

En esas atenciones, los valores pueden estar basados en los principios, pero los principios no necesariamente tienen que estar basados en los valores. Así las cosas, los principios son mandatos de carácter más general y universal. Esto explica el por qué la transparencia es consagrada como principio ético en el Código Iberoamericano de Ética Judicial.

Según, Barrientos (2003), la ética se concibe como: “Un conjunto de los principios y normas morales que guían las actividades humanas conforme valores que hacen obrar virtuosamente en provecho personal y en armónica relación con los demás” (p.87).

Lo anterior implica que existe conexión entre los derechos individuales y sociales, por lo que, cuando se hace referencia a ética judicial se entiende que esta abarca los principios y reglas que regulan la conducta de aquellos que intervienen en la administración de la justicia.

Desde la óptica de la ética judicial, la transparencia de las actuaciones del juez es una garantía de la justicia de sus decisiones. Consecuentemente, la ausencia o poca transparencia de las actuaciones de dichos servidores judiciales, implica conculcaciones a la sana administración de justicia.

Ser transparente es transmitir esa claridad en las actuaciones y procesos judiciales, es poder ser observado sin ambigüedades, así como estar disponible a cualquier inspección o examen y rendición de cuentas.

³ Todas las instituciones públicas están obligadas a brindar respuesta de los requerimientos que tengan los ciudadanos. En caso de ser una respuesta negativa, debe estar debidamente motivada, de lo contrario, se estarían vulnerando los principios de transparencia y eficacia establecidos en el artículo 138 de la Constitución de República.

El juez es un ciudadano con derechos y deberes, cuyo accionar debe regirse por la transparencia, porque tiene la responsabilidad de administrar justicia, y sus decisiones inciden en la sociedad y en intereses de los individuos, quienes tienen derecho a acceder a una justicia transparente, conforme las disposiciones de los artículos 138, 147 de la Constitución de la República Dominicana.

La ética del juzgador se encuentra sustentada en fundamentos legales y constitucionales sobre el quehacer jurisdiccional. En tal sentido, Gómez (2002), con relación al accionar de los jueces, sostiene:

El juez está en el deber de asumir un comportamiento íntegro, en ningún momento perder de vista que esta calidad le exige corrección, formalidad y decoro. Este debe acreditarse permanentemente en la sociedad de manera singular, tiene que manejar y dominar perfectamente los conceptos de imparcialidad, neutralidad, y probidad. Debe mantener la imagen de la judicatura tanto en el plano público como privado (p.102).

Al efecto, el Código Iberoamericano de Ética Judicial, instaure la transparencia judicial en sus artículos 57, 58, 59 y 60; de lo cual, se derivan los siguientes elementos que componen la transparencia en el contexto de la ética judicial:

- Las informaciones que sean ofrecidas por las instituciones judiciales deben estar revestidas de confiabilidad, utilidad, pertinencia y ser comprensibles en sus decisiones contenciosas y administrativas.
- Es un deber del juzgador llevar una gestión judicial documentada, que se encuentra vinculado con su compromiso de rendición de cuentas, la cual, constituye uno de los elementos propios de la transparencia de sus actuaciones.
- La prudencia debe caracterizar las actuaciones de los jueces, en especial, frente a los medios de comunicación, a fin de que se procure mantener la imparcialidad y resguardar el debido proceso.
- Otro de los signos distintivos de los jueces, es su comportamiento en sociedad, tanto en el estrado como fuera del mismo; su conducta debe ser coherente con su condición de servidor judicial.
- Los servidores públicos del sistema de justicia pueden ser objeto de procesos disciplinarios.

En adición a lo expuesto, es necesario recordar que la transparencia constituye uno de los fundamentos del Sistema de Carrera Administrativa Judicial conforme se denota del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la República Dominicana, núm. 28-11, de fecha 24 de enero del año 2011. Esta representa una forma de control e incluso de regulación⁴ del cumplimiento o no de los principios éticos en los que deben regirse las actuaciones del juzgador.

⁴ Exigir a las instituciones judiciales que desarrollen sus actividades en forma abierta respecto de aquellos que buscan ejercer control sobre esas entidades, es en sí misma una forma de regulación.

Otra dimensión de la transparencia es como facilitadora de la democracia. En ese sentido, Schauer (2014), expresa que “esta puede, reducir la corrupción, los sobornos, la captura regulatoria y otras formas de conductas gubernamentales indebidas”. De manera que, mediante el referido principio ético judicial, se pueden mitigar los casos de conductas indebidas de los servidores judiciales; incurrir en ellas, reviste de oscuridad a la justicia.

- **Principio de transparencia judicial y la justicia abierta**

Para Elena, S., y Mercado, J. G. (2019), la justicia abierta se define como:

Aplicación de la filosofía de Estado abierto en las instituciones relacionadas con la justicia. Es decir, del mismo modo está basado en la transparencia, la participación y la colaboración, con el uso estratégico de las TIC y constituye un paradigma de gobernanza pública para la justicia.

La implementación de los principios de gobierno abierto en el Poder judicial implica una justicia más transparente y reduce el distanciamiento con la ciudadanía. De igual manera, permite la accesibilidad a información pública, y eficientización de los servicios judiciales.

Uno de los retos para el gobierno abierto es la transparencia del Poder Judicial. Esto amerita el empleo de métodos más eficaces para lograr un mejor acceso a la información, así como la adecuación de los medios de publicidad judicial, tomando en consideración las innovaciones tecnológicas que están permeando el sistema de derecho tradicional, y creando el camino a una justicia digital.

“La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, al igual que la verdad lo es de los sistemas de pensamiento” (Ramos, 2007, p.20). La acepción de justicia abierta⁵ es innovadora, vincula otros términos como datos abiertos y conlleva a una apertura del sistema de justicia, en los que la participación, colaboración de los actores y la transparencia de la actividad judicial son su insignia.

No obstante lo anterior, la referida apertura no debe ser solamente para permitir visualizar la parte interna de la institución y mantener todo en el estado en que se encuentra; es más que eso, es abrir sus puertas, para que de manera dinámica también puedan incorporarse cambios que permitan transformar lo que requiera mejoras.

En el contexto descrito, el juez tiene la responsabilidad de hacer cumplir las leyes, pero no se trata de actuar arbitrariamente, ni caer en una especie de parálisis legal, como ha acontecido en algunos países latinoamericanos, donde no existe dinamismo en el sector jurídico a nivel normativo y los jueces padecen de presiones y amenazas que les

5 Argentina y Costa Rica emplean un modelo óptimo de justicia abierta y de apertura de datos judiciales.

suprime su independencia. Es cuestión de garantizar la protección jurídica y facilitar el acceso a la justicia; en este sentido, la transparencia es una de las vías que permite tutelar un sistema judicial con dichos estándares.

El fortalecimiento de la transparencia judicial requiere de optimizar la publicidad de los actos del poder judicial (decisiones, estadísticas, e información presupuestaria y administrativa), y la rendición de cuentas, lo que genera mayor legitimidad, aumenta los niveles de confianza y mejora la calidad de la justicia.

A pesar de los puntos favorables que tiene la justicia abierta en el marco de la transparencia judicial, esta puede representar un arma de doble filo, puesto que, según Narváez (2018):

La labor judicial siempre ha tenido como sus tres grandes pilares la independencia, la objetividad y la imparcialidad; la apertura pudiera condicionar al menos a las últimas dos, ya que expone al juez a cierto tipo de incentivos externos que pueden condicionar su decisión. El juez abierto tiene que ser más cauteloso —por no decir, más prudente, más autocrítico— porque la información no solo circulará hacia afuera, sino que produce un efecto boomerang, muchas veces calculado por el juez (p.163).

Ante esa dimensión distorsionada de la justicia abierta y de la transparencia judicial debe prevalecer la tutela jurídica de los derechos y el debido proceso. Todo juicio supone una razón idónea. Al tenor, Couture (1997), afirma:

La razón se tuerce frente a aquellas circunstancias que, como el interés o el amor propio, son frecuentemente más fuertes que el propio sentimiento del deber. Juzgar bajo la presión de sentimientos, es juzgar sin razón, o bajo el imperio de fuerzas más poderosas que la razón (p.480).

El juez debe cumplir con los parámetros de transparencia judicial, pero no debe cegar su visión de justicia por factores externos que pudieran producirse como consecuencia de la aplicación de dicho principio.

Frente al escenario planteado, Narváez (2018) plantea:

La respuesta ética respecto de la transparencia no es en todos los casos igual. La prudencia, virtud ligada a la ética, así como la justicia y la fortaleza, indicarían que deben valorarse las circunstancias para saber en qué casos y qué tipo de información ha de compartirse sin generar injusticias y, en su caso, mostrar firmeza ante el manejo o la manipulación de la información poco éticos, que podrían comprometer la independencia, imparcialidad u objetividad judiciales. En todo caso, el profesionalismo y la excelencia como principios de la ética deberían iluminar cualquier proceso de apertura; la información compartida debe ser de calidad y pasar por procesos de verificación (p.171).

El camino para trazar es hacia una apertura ética de la justicia, que incluye el principio de transparencia y el auge de las nuevas tecnologías en el sistema de justicia. Esto transforma el modo operacional tradicional de dicho sistema, a una estructura configurada en gestión electrónica documental y de los trámites, que debe también garantizar la seguridad jurídica.

- **Impacto de la digitalización en la transparencia judicial**

La justicia digital fortalece la transparencia, debido a que, permite la digitalización de los procesos, crea facilidades de acceso a los datos de manera transparente y reduce los actos de corrupción en los tribunales.

La inteligencia artificial, las tecnologías predictivas, las bases de datos, la tecnología del *blockchain* son herramientas tecnológicas que forman parte del ecosistema digital jurídico, y que, en la medida de lo posible, pueden emplearse para potencializar y optimizar la transparencia judicial.

Las herramientas digitales facilitan el acceso de los ciudadanos a los servicios judiciales, desde acceso a la información hasta el reclamo de sus derechos. Esto es posible gracias a la transparencia judicial, que permite difundir y hacer públicos datos que orientan a los usuarios del sistema a tener un acceso más eficiente y ágil del mismo.

En virtud del desarrollo de la tecnología en el derecho, los sistemas de justicia de cada país han diseñado páginas webs de los Poderes Judiciales, y algunos de ellos han creado programas televisivos y radiales⁶ con miras a cumplir con la transparencia judicial y mejorar los niveles de accesibilidad.

Cabe aclarar, que independientemente del medio empleado (físico o digital), el justiciable espera del funcionario judicial, la experticia que le permita resolver su conflicto jurídico y también que este tenga un comportamiento apegado a la ética judicial.

Frente a las nuevas tecnologías, surgen nuevos escenarios de exposición de la figura del juez, tal es el caso de las redes sociales, tanto en cuanto a imágenes, como a comentarios e intercambio de ideas en plataformas como X (anteriormente Twitter), Facebook, Instagram, etc.

¿Puede el juez subir fotos de cualquier índole en las referidas redes?, ¿puede comentar aspectos jurídicos de sus casos pasados o en curso?, ¿puede intercambiar comentarios con usuarios del sistema sobre aspectos propios de sus funciones o de aspectos jurídicos en general? Ciertamente, el juez tiene la libertad de publicar fotos, tweets, y sus opiniones, pero con ciertas limitaciones, ya que, su conducta en el mundo digital

⁶En Honduras se ofrecen microprogramas radiofónicas; en Brasil existe un canal de televisión que difunde información sobre la Administración de Justicia, etc.

también debe ser prudente, con decoro, integridad, y sobre la base de los principios éticos. Su comportamiento en los medios virtuales no puede ser contrario a la realidad física, ni mostrar una imagen impropia para su investidura.

El duodécimo dictamen, de 16 de octubre de 2020, de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial sobre la libertad de expresión y la ética de los jueces señala que⁷:

Los jueces se expresan públicamente a través de vías institucionales, como lo son las sentencias, o a través de su actuación en audiencia, pero, también se expresan informalmente a través de los medios de comunicación, de las redes sociales. La libertad de expresión de los jueces reconoce su relacionamiento con los medios de comunicación, pero sus límites se ponen a prueba en forma más riesgosa, pudiendo comprometer las pautas éticas que deben presidir la conducta de un “buen juez”.

Lo anterior no implica que exista prohibición para los administradores de justicia de poder utilizar las redes sociales y los medios digitales en general. Esto es permitido, e incluso pueden constituir un medio eficaz para dar transparencia a su gestión judicial, pero, el juzgador debe ejercer su libertad de expresión con moderación y teniendo como límite, la independencia y la imparcialidad.

En esas atenciones, la red de internet a través de las múltiples herramientas digitales que tiene configurada, se puede concebir como un medio para potencializar la transparencia de las actuaciones de los jueces, debido a que, expone tanto la vida privada como profesional de estos, así como por la facilidad de reproducción, y difusión que proporciona. De modo que, el juzgador debe tener aún más cautela en sus intervenciones en las redes sociales; no puede manifestar temas ni criterios que puedan denotar parcialidad en sus decisiones⁸ y sobre casos de los que pudiera resultar apoderado para emitir algún fallo⁹.

Las opiniones y convicciones personales de los jueces no pueden afectar de manera negativa sus funciones judiciales, ni poner en duda su imparcialidad o sus obligaciones de lealtad y de responsabilidad respecto a su investidura. De este modo, la prudencia

⁷También la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial ya se ha pronunciado sobre este tema en el dictamen realizado el 9/12/2015 a raíz de la consulta realizada por el Poder Judicial de la República de Costa Rica.

⁸La idoneidad del juez, depende de la posición suya frente a las partes, la imparcialidad se resuelve, en una equidistancia de las partes. Ser parcial significa no ser parte, pero el juez en tanto hombre no puede dejar de ser parte, se trata de un individuo con sus simpatías, con sus antipatías, sus relaciones, sus intereses, sus predilecciones, pretender la imparcialidad del juez es tanto como buscar candidatura del círculo, será necesario hacer vivir el juez dentro de una campana de vidrio. El problema de la imparcialidad no se reduce, pues, a la desconfianza del juez, porque esté ligado con una de las partes, sino librarlo de cualquier perjuicio, que de un modo u otro pueda turbar, aún en mínima medida, aquella imparcialidad semejante al perfecto equilibrio de una balanza. (Carnelutti, Franchesco. *Derecho y Proceso*. Buenos Aires. P. 13-14).

⁹Código de Comportamiento Ético del Poder Judicial, regla 9: Los jueces/juezas deben ser reservados en sus relaciones con los medios de comunicación social en general. Siempre deben abstenerse de hacer comentarios sobre los casos de los que se están ocupando y evitar cualquier observación injustificada que pueda poner en tela de juicio su imparcialidad.

debe caracterizar cualquier información o imagen electrónica que el juzgador divulgue de manera digital.

- **Premisas éticas relacionadas a la seguridad jurídica frente a los alcances de la transparencia judicial en el marco de la e-justicia**

¿Por qué se presentan conductas no éticas en la carrera judicial a pesar de tener conocimiento de los deberes éticos propios de la función que se ejerce?, las respuestas pudieran ser muy diversas, sin embargo, puede afirmarse que el sistema de justicia no está exento de los factores sociales que afectan a la sociedad, ni de personas que carecen de un sistema sólido de valores.

No obstante lo anterior, el juez debe ser consciente de que el ejercicio de la función jurisdiccional supone exigencias que no rigen para el resto de los ciudadanos. Es su calidad de juzgador, la que le atribuye una mayor connotación a los principios éticos que debe cumplir en el marco de la función judicial que desempeña y la que genera un compromiso más significativo con relación a poner en práctica los mismos.

Al efecto, Rodríguez (2011) expresa:

Es evidente que la conducta ética de los jueces, al estar sujetos al imperio de la ley, no puede ser igual a la del resto de los ciudadanos porque es diferente su función y su responsabilidad. En este sentido, no sólo la ética del juez es diferente a la de cualquier ciudadano, sino que su propia libertad y responsabilidad tienen peculiaridades de las que carecen el resto de los ciudadanos (p.214).

En la carrera judicial pueden presentarse dilemas éticos, frente al sistema de creencias del servidor judicial y los principios éticos judiciales. Sin embargo, la ética debe ser vista por el juez como una propuesta de vida de acuerdo con valores universalizables, e interiorizados, y sin soslayar la tutela judicial efectiva que debe proporcionar todo sistema de justicia.

La actividad judicial que sea realizada por el juez con apego a los principios éticos, en especial, el de transparencia judicial, ya que, este permite garantizar la seguridad jurídica de sus actuaciones tanto en el sistema tradicional de justicia como en la e-justicia. Además, se debe tener en consideración que en el ecosistema de la ciber-justicia, el juzgador debe cumplir por igual con los principios éticos. Las nuevas tecnologías pueden representar un aliado de la seguridad jurídica en los sistemas judiciales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia de fecha 03 de febrero del año 1993, estableció: “Se debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional”.

Respecto a la seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en sus sentencias TC/0100/13 y TC/0183/18, ha manifestado: “La seguridad jurídica se erige en una garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes”.

Así las cosas, la seguridad jurídica es una consecuencia de la rectitud del obrar del juez, pero, siempre que la misma se encuentre acompañada de decisiones emitidas por él conforme a la Constitución, y las leyes. Esto implica que, que también ser un juez ético y transparente es aquel cuyas sentencias se encuentran debidamente motivadas¹⁰, redactadas racionalmente, con tecnicismo jurídico y claridad en el plano expositivo, así como con la exposición del valor o mérito que asigna a cada uno de los elementos probatorios para la formación de su juicio fáctico. Todo esto conforme al debido proceso.

El vigésimoprimer dictamen, de 2 de diciembre de 2022, de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, trata los aspectos relacionados a la motivación y el lenguaje de las resoluciones judiciales desde un punto de vista ético, indicando que:

La motivación de la resolución judicial, un deber y un imperativo de legitimidad. Los deberes de motivación y claridad de las resoluciones judiciales son pilares tan esenciales para la credibilidad y la calidad de la justicia impartida a los ciudadanos que no pueden dejar de considerarse verdaderos valores éticos, que deben ser asumidos y observados por cada juez en el ejercicio diario de su función.

Las motivaciones de las decisiones constituyen un deber jurídico y ético del juez, para no ser arbitrario y atentar contra el Estado social y democrático de derecho. Toda persona tiene derecho a conocer las razones por las cuales el juzgador emitió su fallo; siendo esto parte de la transparencia judicial.

10 El Tribunal Constitucional dominicano, en sentencia núm. TC/0009/13, de fecha 11 de febrero del año 2013, estableció que: “(...) *Sobre el compromiso que tienen los tribunales del orden jurisdiccional de emitir decisiones motivadas como medio de garantía al debido proceso (...).* La debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagradas en los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución, es decir no basta con la mera enunciación de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas. (Ver: República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0017/12, de fecha 20 de febrero del año 2013). Una sentencia se encuentra adecuadamente motivada cuando contiene un examen de las pruebas que el tribunal considera decisivas para demostrar los hechos que dice haber probados. (Ver: República Dominicana. Suprema Corte de Justicia. Sentencia núm.4, B.J., 117, de fecha 18 de junio del año 2008). La Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en el Caso Apitz Barbera y otros c. Venezuela, Sentencia de fecha 5 de agosto de 2008, párrafos 77 y 78, pp. 22-23, sostuvo que: (...) *la motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática (...).*”

Por otro lado, en aras de preservar la seguridad jurídica antes señalada, es necesario establecer que también la transparencia judicial tiene sus límites en el marco de su aplicación ética, lo cual, será tratado en lo adelante.

- **Publicidad de los actos del Poder Judicial vs privacidad de los datos personales en el marco de limitaciones de la transparencia judicial**

La transparencia judicial tiene una vertiente activa que consiste en la publicación de información, y otra que es pasiva, que es el derecho de acceso a la misma. En tal sentido, en la primera, es esencial el tipo de información que es objeto de publicidad y si está o no bajo la categoría de datos sensibles. Mientras que, la segunda se trata más de accesibilidad.

La vertiente de publicación de información es la que brinda la posibilidad de que la actuación judicial pudiese ser conocida por terceros ajenos al procedimiento; denominándose publicidad externa; es la que produce mayor controversia, y abre la necesidad de regular la autodeterminación informativa.

Los grados de privacidad y protección de los datos personales en el ámbito judicial pueden variar dependiendo el fin de uso de la información a publicitar, las personas y las materias envueltas.

Por otro lado, con la publicidad pasiva se puede denotar la materialización de la transparencia judicial, mediante la creación y registro de usuarios en las plataformas digitales judiciales, para acceder a la información, quedando archivado el historial de lo realizado en esa cuenta. De esa forma, mediante métodos de autenticación, se proporciona mayor seguridad, y son más confidenciales los documentos y los datos que se manejen en la oficina virtual del sistema de justicia.

Otro aspecto a precisar, es que el conocimiento de datos personales que se señalan en las resoluciones judiciales puede provocar innumerables consecuencias negativas para las partes en conflicto.

Verbigracia de lo anterior, según Cano (2020):

Una empresa puede indagar qué trabajadores tienen una alta conflictividad – información que podría obtenerse de las sentencias–, para no contratarlos, o puede averiguar cuál había sido su salario anterior y cuándo fue despedido para minorar las condiciones retributivas de su oferta laboral (p.33).

La expansión de las nuevas tecnologías en todas las áreas del saber, ha transformado los paradigmas de interacción entre las instituciones y la ciudadanía, y ha generado preocupación por la protección de los datos personales que pueden difundirse más fácilmente con dichas herramientas. En consecuencia, las informaciones que se generan

en las instituciones judiciales, en especial, los datos personales que se incluyen en las decisiones emitidas por los jueces, no se encuentra exentos de dicha realidad.

Al efecto, el Código Iberoamericano de Ética Judicial, establece: "Art. 57.- El juez ha de procurar ofrecer, sin infringir el derecho vigente, información útil, pertinente, comprensible y fiable". De esta disposición se interpreta que:

A. En el ejercicio de sus funciones, y en el marco de la ética judicial, la información que brinde el juzgador a los usuarios del sistema debe previamente ser analizada en cuanto a la finalidad¹¹ de la misma, si es de carácter público o no, y su pertinencia.

B. La información brindada por el juez debe ser en cumplimiento de las normas vigentes, esencialmente, aquellas que se refieran al acceso a datos de carácter público, así como, las leyes existentes en materia de protección de datos personales.¹²

La forma en la que los jueces se comunican con la sociedad es por medio de sus decisiones y estas deben emitirse también bajo los parámetros precedentemente señalados. En este sentido, si bien es cierto, la difusión de las mismas, con auxilio de la tecnología, fortalece la transparencia, no menos cierto es que, los datos personales que contengan esas decisiones, pudieran afectar derechos fundamentales como el derecho a privacidad, al honor, a la intimidad, a la imagen.

La protección de datos de carácter personal en el ámbito de la administración de justicia también forma parte de los lineamientos éticos judiciales. El juez no debe ignorar dicha realidad y más aún en el marco de la digitalización de la justicia.

Frente a la referida situación, el orden internacional se presentan diversas alternativas, tales como la seudonimización¹³ o anonimización¹⁴, cifrado de datos, supresión de datos, etc., en las sentencias. Dichas opciones plantean muchas cuestionantes, y su aplicación práctica es objeto de reflexión,¹⁵ ya que, hay datos que son esenciales para

¹¹El principio de finalidad en el tratamiento de los datos personales implica la necesidad de cuestionar ¿por qué? y ¿para qué? para determinar la finalidad del tratamiento de las informaciones, y verificar si cumple las premisas de ser determinado, explícito y legítimo, y que sea adecuado, pertinente y no excesivo en razón de la Constitución y las leyes.

¹² En los diferentes ordenamientos jurídicos del mundo, existen leyes de acceso a la información pública y de protección de la privacidad de los particulares. La República Dominicana dispone de la Ley núm. 200-4, de libre acceso a la información pública, y la Ley núm. 172-13, en materia de protección de datos personales. De igual manera, frente al auge de la justicia digital dicho país cuenta con la Ley núm. 53-07, sobre crímenes y delitos de alta tecnología, y la Ley núm. 339-22 que habilita y regula el uso de medios digitales para los procesos judiciales y procedimientos administrativos del Poder Judicial.

¹³ Un dato se seudonimizaría si se reemplaza el nombre y apellidos por otro aleatorio, y se minimizaría si se pusieran solamente las iniciales.

¹⁴ Esto implicaría el acceso a las sentencias, pero previa disociación de datos de carácter personal. Francia, España son ejemplos de anonimización de sentencias; Canadá, Estados Unidos la emplean en ciertos casos.

¹⁵ La posición contraria a emplear esas alternativas plantea que, sin dichos datos, no sería posible el ejercicio de funciones jurisdiccionales encomendadas a jueces y tribunales. Sin embargo, el reto mayor del Poder Judicial frente

identificar los procesos; es por esto que las bases de datos judiciales deben tener mayor importancia, y el tratamiento de su contenido debe estar sujeta a políticas que se encuentren reguladas por la ley.

En múltiples casos judiciales no hay barreras de entrada que impida la captura masiva de datos. Existen procesos en los tribunales, en los que se encuentran involucrados menores de edad, se exponen datos acerca de situaciones de salud y enfermedades de las partes, se señalan sus nombres, domicilios e incluso la numeración de sus documentos de identidad, ubicación de propiedades, lugar de trabajo, entre otras informaciones que son de carácter personal y que se difunden en las sentencias, y por medios digitales bajo la justificación de los principios de publicidad y de transparencia de las actuaciones judiciales.

Con el objetivo de garantizar la información judicial que se difunde en internet, fueron estipuladas las Reglas de Heredia, que son reglas para la protección de los derechos de intimidad y privacidad, respecto a la información judicial que se difunde en internet. Estas reglas resultaron de las recomendaciones de poderes judiciales, organizaciones de la sociedad y académicos de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay, y República Dominicana.

Ante los bienes jurídicos como los expuestos, lo que corresponde es lograr garantizar el principio de transparencia judicial, pero estableciendo los medios para alcanzar un punto de equilibrio entre la publicidad de las actuaciones judiciales y la protección de la privacidad de los datos personales.

Los referidos principios forman parte primordial de la justicia abierta y el accionar de los jueces, pero, su alcance no debe ser ilimitado. Es parte del compromiso ético del juzgador que prevalezca la tutela judicial efectiva de los derechos de los usuarios del sistema, tanto durante los procesos como mediante sus decisiones, por lo que, es parte de su rol impulsar alternativas que permitan regular y garantizar este tipo de cuestiones, empleando la misma tecnología a favor del sistema (inteligencia artificial y *machine learning*, entre otras herramientas digitales).

Las sentencias son fuentes públicas, es decir gozan del efecto de publicidad general. No obstante, el tratamiento de datos de carácter personal que figuran en las sentencias judiciales debe ser protegido. Al efecto, González (2010), sostiene: “La falta de garantías del poder judicial puede trastocar el sentido original de éste; conscientes de que ser equilibrados en la aplicación de los principios en juego es y será una tarea enorme” (p.24).

a la justicia digital reside en analizar qué informaciones debe proteger, la forma de hacerlo, y concientizar a los actores del sistema para la adecuada gestión de la información. Es necesario establecer mecanismos transparentes que ayuden a alcanzar dichos objetivos sin vulnerar otros derechos.

Consecuentemente, el principio ético de transparencia judicial tiene como limitación respetar derechos fundamentales que pueden resultar afectados al ponerse en práctica el mismo. La responsabilidad ética del juzgador abarca este tipo de tutelas.

- **La función judicial desde la perspectiva de la ética y los medios de comunicación**

A través de la publicidad de las actuaciones se garantiza ante el propio justiciable y ante el resto de los ciudadanos la transparencia de la administración de justicia. En este tenor, Rodríguez (2019), plantea:

Que el poder judicial sea objeto de información, difusión y opinión por parte de los comunicadores sociales, refuerza la legitimación que la Constitución y las leyes otorgan a los jueces y tribunales, quizá más que al resto de poderes, que no reciben tanta difusión a través de los medios de comunicación, y esto es salvaguarda de las conductas éticas de quienes intervienen en los procesos (p.219).

Lo anterior, partiendo de que la publicidad de la actividad judicial sea con base a información veraz, y proporcionada con la debida seriedad profesional. En caso contrario, pudieran resultar afectados derechos constitucionales, en lugar de potencializar o de optimizar la transparencia judicial.

Los medios de comunicación pueden representar una plataforma para potencializar la transparencia judicial, pues tienen una función social importante para toda sociedad democrática, y su labor es producto del ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de información¹⁶. Entre las múltiples noticias que estos publican se encuentran las relacionadas a procesos judiciales, respecto de los cuales, en ocasiones se difunde información distorsionada, influenciada por el sensacionalismo, hechos tergiversados, y *fake news* (falsas noticias), que pueden incidir en la toma de decisiones de los tribunales.

En este contexto, cabe precisar que el rol del juez es fundamental para garantizar el debido proceso, y mantener al margen las informaciones difundidas por los medios de comunicación que puedan parcializar su criterio jurídico o afectar su ética. En este tenor, el Código Iberoamericano de Ética Judicial, en su artículo 59, establece: “El juez debe comportarse, en relación con los medios de comunicación social, de manera equitativa y prudente, y cuidar especialmente de que no resulten perjudicados los derechos e intereses legítimos de las partes y de los abogados”.

Las decisiones judiciales deben ser tomadas en derecho y con respeto de la institucionalidad. De manera que, la independencia tiene un rol imprescindible en la

¹⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen el derecho a tener una opinión y a opinar libremente, y el derecho a buscar e informar sobre hechos, opiniones e ideas.

labor judicial. En tal sentido, la Corte constitucional colombiana, en el año 2016, mediante sentencia C-496, estableció: “El primer paso para garantizar las decisiones judiciales es la independencia, y el segundo, es la imparcialidad. Una vez se haya garantizado la independencia, el ordenamiento jurídico obliga a los funcionarios a tomar decisiones imparciales”.

El juzgador como administrador de la justicia debe actuar bajo los principios éticos y no sobre la base de influencias mediáticas. Ejemplo de ello, es que, en los procesos penales,¹⁷ la presunción de inocencia es un requisito *sine qua non* (indispensable), para instruir la causa, y que solamente se destruye mediante las pruebas presentadas por las partes.

En esas atenciones, Carvajal (2022), expone:

Uno de los principales problemas de las informaciones difundidas por los medios de comunicación (sean o no verídicas), es que estas a través de las herramientas digitales llegan a conocimiento y debate de la opinión pública, lo cual puede hacer que la sociedad se forme una imagen errónea del proceso. Esto puede causar que el juez se sienta presionado para fallar en un sentido que satisfaga la opinión pública, por el temor de ser blanco de críticas (p.18).

No obstante lo expuesto, las publicaciones que realicen los medios de comunicación, a través de las redes sociales no pueden representar obstáculos para la sana administración de la justicia.

En virtud de lo expuesto, y de la transparencia judicial, el juez no escapará de la crítica y escrutinio público de sus decisiones. Es por esto, que debe velar por ser honesto, imparcial, solemne, prudente y un observador razonable. La ética judicial coadyuva a los jueces a garantizar el respeto de la Constitución y las leyes.

Otra de las manifestaciones de la transparencia judicial, es la rendición de cuentas de los jueces. En este sentido, con el empleo de los medios tecnológicos se facilita esta labor, puesto que, con las herramientas digitales se utilizan mecanismos que son más ágiles para los administradores de la justicia documentar su gestión y se generan estadísticas más eficientes, claras, y con menos margen de error con relación a la carrera judicial de los mismos, mediante las cuales, la ciudadanía puede tener conocimiento de la actividad judicial, la trayectoria, y desempeño de dichos servidores judiciales.

Partiendo de lo anterior, en caso de una presunta infracción ética, el juzgador tiene la obligación de dar explicaciones inmediatas y oficiales, no debe quedarse en silencio. Por igual, en aras de garantizar el comportamiento ético de los jueces, estos son evaluados

¹⁷ En dicha materia puede restringirse la publicidad del proceso judicial, en cuanto a no revelar datos mientras el mismo se esté instruyendo.

en el transcurso de su carrera judicial, tanto en el análisis de las sentencias, como en su accionar desde el punto de vista ético.

El Decimonoveno dictamen, de 12 de septiembre de 2022, de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial sobre la carrera judicial y su vinculación con la ética establece:

Un buen juez no es solo alguien con conocimientos jurídicos sólidos o con una buena formación académica. Puede ser todo eso y, sin embargo, no ser un buen juez. Lo más importante de la figura del juez son sus principios y valores éticos, así como a las actitudes que en un sentido amplio exige la ética judicial.

Los jueces y demás operadores del sistema de justicia deben regirse por los principios estipulados en los Códigos de Ética Judicial, debido a que, la confianza que los ciudadanos puedan tener en la justicia, será consecuencia del comportamiento ejemplar que demuestren tener los actores que la administran.

Conclusiones

La ética judicial es un pilar importante de todo sistema jurídico, puesto que, marca las pautas que deben regir el comportamiento de los servidores judiciales.

La labor del juez es fundamental para alcanzar un sistema de justicia que sea garante de los derechos, y el debido proceso. Sin embargo, también es necesario que los demás actores del mismo actúen con base a los principios éticos. Todos tienen una cuota de compromiso que deben asumir, e interiorizar en su conciencia moral los principios éticos del Código Iberoamericano de Ética Judicial.

La transparencia de la función judicial obliga al juzgador a emitir sentencias que tengan mayor calidad, y que sean en cumplimiento a los principios éticos que rigen su labor judicial, lo que, a su vez, garantiza la seguridad jurídica del sistema de justicia.

El alcance del principio de transparencia judicial está circunscrito a no desvirtuar su esencia, ni conculcar otros derechos fundamentales como la protección de datos personales en el ámbito judicial, así como tampoco vulnerar otros principios éticos como la independencia y la imparcialidad.

Las nuevas tecnologías pueden ser un aliado del principio ético de transparencia judicial, y del sistema de justicia en el auge de la justicia digital. Esto tomando en consideración que son múltiples los retos que el Poder Judicial de cada país enfrenta; en especial, los jueces como administradores de justicia, ante los cambios que se seguirán produciendo.

Cada actor del sistema de justicia puede aportar desde sus respectivos roles para la consolidación ética de sus instituciones. Es el momento de actuar para seguir construyendo y fortalecimiento la transparencia judicial, sin embargo, no debe soslayarse que esto debe ser dentro del marco de sus alcances.

Referencias bibliográficas:

- Barrientos Pellecer, C. C. (2003). Reflexiones ciudadanas. Santo Domingo.
- Cano Galán, Y. (2020). La Seudonimización y la anonimización de datos personales en las sentencias del orden jurisdiccional social. Revista núm. 119, Vol. I. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7544416.pdf>
- Carnelutti, F. (1960). Derecho y Proceso. Buenos Aires.
- Carvajal Martínez, J.E. (2021). Medios de comunicación y procesos judiciales: una mirada desde la jurisprudencia constitucional. Rev. núm.31. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-44502021000200145
- Comisión Iberoamericana de Ética Judicial. (2018). Dictamen sobre consideraciones éticas respecto del relacionamiento entre los jueces y los medios de comunicación.
- Comisión Iberoamericana de Ética Judicial. (2020). Duodécimo dictamen, sobre la libertad de expresión y la ética de los jueces.
- Comisión Iberoamericana de Ética Judicial. (2022). Vigésimoprimer dictamen sobre la motivación y el lenguaje de las resoluciones judiciales desde un punto de vista ético. https://eticayvalores.poderjudicial.go.cr/images/CIEJ/Dictamen_CIEJ_21.pdf
- Congreso Nacional de la República Dominicana. Constitución de República Dominicana de fecha 13 de junio de 2015. Gaceta Oficial núm. 10805 del 10 de julio de 2015.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre del año 1969.
- Cordella, A, Contino, F. (2020). Tecnologías Digitales para mejorar los sistemas de justicia. Un conjunto de herramientas para mejorar la acción. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tecnologias-digitales-para-mejorar-los-sistemas-de-justicia-un-conjunto-de-herramientas-para-la-accion.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de fecha 03 de febrero del año 1993.
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Caso Apitz Barbera y otros c. Venezuela, Sentencia de fecha 5 de agosto de 2008.
- Couture, E. (1997). Fundamentos del Derecho Procesal Civil.
- Elena, S., y Mercado, J. G. (2019). Furthering open justice in the Open Government Partnership: updating the findings, en Open Justice: An Innovation-Driven Agenda for Inclusive Societies.
- Gómez, W. (2002). Ética Profesional del abogado. Santo Domingo.
- González Camacho, V. (2010). Tratamiento de datos personales en el ámbito jurisdiccional. Agencia española de protección de datos. https://www.redipd.org/sites/default/files/202001/TRATAMIENTO_DATOS_AMBITO_JURISDICCIONAL_MONTEVIDEO_03_06_2010_VGC.pdf
- Guerrero, B. (2020). Protección de datos personales en el Poder Judicial: Una nueva mirada al principio de publicidad de las actuaciones judiciales. Revista chil. derecho tecnol. Vol.9, núm. 2. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S071925842020000200033&script=sci_arttext#B1
- Narváez Hernández, J. R. (2018). La justicia abierta, ¿posible tema de la ética judicial? Justicia Electoral, núm. 22, vol. 1. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7140435.pdf>
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), de la República Dominicana. Código de Comportamiento Ético del Poder Judicial dominicano, actualizado y aprobado mediante sesión núm. 19-2021 de fecha 7 de octubre de 2021. <https://biblioteca.enj.org/handle/123456789/123782>
- Ramírez Villaescusa, R. (2010), Derecho y economía en la transparencia judicial, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Reglas de Heredia. Reglas mínimas para la difusión de información judicial en internet. Heredia, de fecha 09 de julio del año 2003. <https://www.jusrionegro.gov.ar/inicio/normas/reglasheredia.php>
- República Dominicana. Suprema Corte de Justicia. (2008, 18 de junio). Sentencia núm.4, B.J., 117.
- Rodríguez Llamós, J. R. (2011). Ética judicial y medios de comunicación. Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XLIV.

- Rojas Betancourth, D. R. (2017). El ideal ético del juez dos preguntas sobre comportamiento y percepción. Bogotá.
- Schauer, F. (2014). Transparencia en tres dimensiones. Rev. derecho (Valdivia) vol.27 no.1 Valdivia. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502014000100004#nb30
- Suprema Corte de Costa Rica. Segundo dictamen, de 30 de noviembre de 2015, sobre el uso de las redes sociales por los jueces.
- Tribunal Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C- 496.
- Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2013, 11 de octubre). Sentencia TC/0186/13.
- Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2013, 11 de febrero). Sentencia TC/0009/13.
- Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2013, 20 de junio). Sentencia TC/0100/13.
- Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2013, 20 de febrero). Sentencia TC/0017/12.
- Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2014, 12 de junio). Sentencia TC/0113/14.
- Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2017, 07 de diciembre). Sentencia TC/0770/17.
- Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2018, 18 de julio). Sentencia TC/0183/18.
- XVII Reunión Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Santiago, Chile. Código Iberoamericano de Ética Judicial. Reformado el 02 de abril del año 2014. Reformado el 02 de abril del año 2014.

La diversificación de la inteligencia artificial en el ejercicio del Derecho: el nuevo arsenal tecnológico del abogado

Federico Ramírez Arias

El vínculo entre el ejercicio legal y la inteligencia artificial (IA) ha ido desarrollándose bajo la premisa de que el abogado que recurre a un sistema generativo para resolver dudas puntuales o redactar documentos de forma rápido.

Sin embargo, esa etapa inicial ha quedado atrás, ya que el ejercicio profesional del Derecho evoluciona constantemente a uno mucho más diversificado, compuesto por herramientas especializadas para la investigación jurídica, la revisión contractual, la gestión documental, la administración judicial y el análisis predictivo. Esta diversificación no es un simple cambio de herramientas, representa una transformación estructural en la manera en que se produce, verifica y presta el servicio legal.

Según el informe 2025 Generative AI in Professional Services de Thomson Reuters¹⁸, el porcentaje de organizaciones legales que ha incorporado la IA generativa a su operación pasó del 14% en 2024 al 26% en 2025, mientras que una amplia mayoría de juristas encuestados anticipa que esta tecnología será central en su flujo de trabajo dentro de los próximos cinco años. Este salto no responde únicamente a la popularización de chatbots genéricos, sino a la proliferación de soluciones diseñadas específicamente para tareas jurídicas concretas.

Este fenómeno se aprecia con claridad en plataformas como *Harvey*, que en poco más de tres años pasó de ser un proyecto incipiente a integrar sus soluciones en una parte significativa de las firmas más grandes del mundo, según documenta un caso de estudio de Harvard Business School¹⁹. Su propuesta ya no se limita a generar texto: combina investigación jurídica, análisis masivo de documentos, *due diligence* y agentes especializados que ejecutan flujos de trabajo completos. Este tipo de diversificación funcional es precisamente lo que redefine el arsenal técnico-legal del abogado contemporáneo.

Habiendo establecido la noción sobre la variedad en los instrumentos de IA, surge la siguiente hipótesis: ¿la diversificación tecnológica amplía únicamente la capacidad operativa del abogado o también redefine el contenido de sus deberes como profesional?

18 Thomson Reuters Institute. "2025 GenAI report: Executive summary for legal professionals". Thomson Reuters Law Blog, 2025. <https://legal.thomsonreuters.com/blog/genai-report-executive-summary-for-legal-professionals-tri/>.

19 Srinivasan, Suraj, Charles Krumholz, and Radhika Kak. "Harvey: AI for Lawyers." Harvard Business School Case 125-087, March 2025. <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=67121>.

La Opinión Formal 512 de la American Bar Association, emitida en julio de 2024²⁰, expresa que, al vincular el uso de inteligencia artificial generativa con los deberes clásicos de competencia, confidencialidad, comunicación con el cliente y gestión ante los tribunales, la implementación de distintas herramientas de IA no sustituye el juicio profesional, sino que exige del abogado un entendimiento más pulido, razonable y actualizado de las capacidades y los límites de cada instrumento que decide emplear, aún más que al utilizar una única herramienta para el ejercicio de sus funciones.

Cabe observar el caso *Mata vs. Avianca*²¹, un abogado neoyorquino presentó ante un tribunal federal un escrito que citaba jurisprudencia inexistente, generada por un asistente conversacional que el propio letrado no verificó antes de firmar. El juez impuso sanciones económicas y ordenó cartas de disculpa dirigidas a los magistrados citados falsamente. Este caso pone en evidencia la necesidad de que el profesional de Derecho cuente con un criterio para distinguir entre una herramienta de investigación jurídica confiable y un generador de texto sin verificación documental.

Si una situación similar al caso *Mata vs. Avianca* tuviese lugar en la República Dominicana, es preciso señalar que el Código de Ética del Colegio de Abogados, ratificado mediante el Decreto No. 1290, en su artículo 1 párrafo I dicta que el profesional del derecho debe actuar con irreprochable dignidad, y continuando la noción, en el artículo 2 se establece expresamente el deber del abogado de ser leal y veraz, actuar de buena fe y abstenerse de incluir en sus escritos citas contrarias a la verdad.²²

Estas disposiciones fueron redactadas casi cuatro décadas antes de la existencia de la inteligencia artificial generativa, pero su contenido resulta plenamente aplicable a la realidad de hoy en día, donde el abogado que incorpora herramientas de IA a su práctica no adquiere una nueva obligación, sino que activa, en un contexto tecnológico distinto, un deber de veracidad que ya formaba parte del núcleo de su profesión.

La diversificación tampoco se limita al ejercicio privado de la abogacía. En diversos organismos públicos del Estado Dominicano ya se han incorporado un conjunto de herramientas de inteligencia artificial orientadas a la gestión de expedientes y trámites administrativos, recopilación y análisis de datos, así como optimización de servicios.

Citando la más reciente disposición, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto 403-26 mediante el cual se establece el Marco Nacional de Interoperabilidad y Gobernanza de

20 American Bar Association. "ABA issues first ethics guidance on a lawyer's use of AI tools". American Bar Association, julio de 2024. <https://www.americanbar.org/news/abanews/aba-news-archives/2024/07/aba-issues-first-ethics-guidance-ai-tools/>.

21 Bohannon, Molly. "'Alucinaciones de la IA': Un abogado usó ChatGPT ante la corte, citó casos falsos y puede ser duramente sancionado". *Forbes Argentina*, 8 de junio de 2023. <https://www.forbesargentina.com/innovacion/alucinaciones-ia-abogado-uso-chatgpt-corte-cito-casos-falsos-puede-ser-duramente-sancionado-n35098>.

22 República Dominicana, Decreto No. 1290-83 de fecha 2 de agosto de 1983, que ratifica el Código de Ética del Colegio de Abogados de la República Dominicana, art. 1, párr. 1, y art. 2.

Datos en la Administración Pública de la mano de la Oficina Gubernamental de Tecnologías de la Información y Comunicación (OGTIC), norma que permitirá la interconexión de información y datos de la ciudadanía con el fin de sentar una base armonizada que permita la coordinación entre instituciones públicas y restar exigencias burocráticas a las personas de presentar documentación que ya se encuentre en posesión del Estado.²³

Por otra parte y ya desde una perspectiva de mercado, esta multiplicación de herramientas da paso a que firmas de abogados con gran renombre accedan a plataformas integrales que combinen investigación, redacción, revisión contractual y analítica predictiva, lo que también da lugar a que oficinas más pequeñas pero en crecimiento y profesionales independientes aspiren a esta forma de diversificación por inspiración, creando así una oferta cada vez más amplia y un ejercicio legal más novedoso y eficiente. Dicho de este modo, la diversificación en las herramientas de IA, de cara al mercado legal, plantea el reto adicional de potenciar la estructura interna y el modo de trabajo, creando la exigencia de integrar el carácter de un profesional tradicional con las nociones de un abogado contemporáneo.

En definitiva, este “nuevo arsenal tecnológico” ya el abogado no debería limitarlo al uso de una sola herramienta, sino construir un ecosistema de instrumentos especializados que pueda potenciar su labor y que vaya acompañado con su capacidad y discernimiento profesional. La diversificación de la inteligencia artificial en el Derecho no disminuye la responsabilidad del abogado; por el contrario, la multiplica en la misma medida en que se multiplican las herramientas a su disposición. El reto del ejercicio legal contemporáneo no es resistirse a esta transformación ni adoptarla sin criterio, sino desarrollar la competencia tecnológica necesaria para que cada instrumento se convierta en un aliado de la diligencia profesional, y no en un sustituto de ella.

Referencias bibliográficas:

- 1) American Bar Association. "ABA issues first ethics guidance on a lawyer's use of AI tools". *American Bar Association*, julio de 2024. <https://www.americanbar.org/news/abanews/aba-news-archives/2024/07/aba-issues-first-ethics-guidance-ai-tools/>.
- 2) Bohannon, Molly. "Alucinaciones de la IA: Un abogado usó ChatGPT ante la corte, citó casos falsos y puede ser duramente sancionado". *Forbes Argentina*, 8 de junio de 2023. <https://www.forbesargentina.com/innovacion/alucinaciones-ia-abogado-uso-chatgpt-corte-cito-casos-falsos-puede-ser-duramente-sancionado-n35098>.
- 3) Ministerio de Administración Pública (MAP). "Gobierno establece por decreto Marco Nacional de Interoperabilidad y Gobernanza de Datos en la Administración Pública". 14 de julio de 2026. <https://map.gob.do/2026/07/14/gobierno-establece-por-decreto-marco-nacional-de-interoperabilidad-y-gobernanza-de-datos-en-la-administracion-publica>.
- 4) República Dominicana. Decreto No. 1290-83 de fecha 2 de agosto de 1983, que ratifica el Código de Ética del Colegio de Abogados de la República Dominicana, art. 1, párr. I, y art. 2.
- 5) Srinivasan, Suraj, Charles Krumholz y Radhika Kak. "Harvey: AI for Lawyers." *Harvard Business School Case 125-087*, marzo de 2025. <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=67121>.

²³ Ministerio de Administración Pública (MAP), "Gobierno establece por decreto Marco Nacional de Interoperabilidad y Gobernanza de Datos en la Administración Pública", 14 de julio de 2026, <https://map.gob.do/2026/07/14/gobierno-establece-por-decreto-marco-nacional-de-interoperabilidad-y-gobernanza-de-datos-en-la-administracion-publica>

6) Thomson Reuters Institute. "2025 GenAI Report: Executive Summary for Legal Professionals". *Thomson Reuters Law Blog*, 2025. <https://legal.thomsonreuters.com/blog/genai-report-executive-summary-for-legal-professionals-tri/>

Manual de responsabilidad penal para las empresas; Catálogo de delitos, régimen sancionador y mecanismos de *compliance*

Laurenys Santana Hilario

Introducción

La Ley núm. 74-25, Orgánica que instituye el Código Penal de la República Dominicana, representa una de las reformas más significativas del derecho penal dominicano contemporáneo, no solo por sustituir un Código Penal de origen decimonónico, sino por incorporar categorías dogmáticas y político-criminales orientadas a responder a nuevas formas de criminalidad económica, empresarial, tecnológica e institucional.

Entre sus innovaciones se encuentra el reconocimiento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los artículos 8 al 11. Aunque el artículo 2 reafirma el principio de personalidad de las penas, conforme al cual nadie debe responder por el hecho de otro, el artículo 8 introduce permite imputar a las empresas por un hecho propio de organización, y no por una simple transferencia de la conducta cometida por una persona física.

En ese sentido, más que una excepción pura al principio de personalidad, el nuevo Código configura un modelo autónomo de imputación penal corporativa basado en el incumplimiento de los deberes de dirección, control y supervisión.

Conforme al artículo 8, la responsabilidad penal de la persona jurídica exige la concurrencia de varios presupuestos:

- Que la infracción sea cometida mediante actos u omisiones punibles de sus órganos, representantes o subordinados;
- Que dicha actuación se produzca en el ámbito de representación o vinculación funcional con la entidad; y
- Que el hecho sea consecuencia del incumplimiento de los deberes de dirección, control o supervisión que correspondían a la persona jurídica.

Esta fórmula revela que el fundamento de la imputación no descansa únicamente en la conducta individual del agente, sino en un defecto estructural de organización que permitió, facilitó o no evitó la comisión del ilícito. Desde esta perspectiva, la empresa responde penalmente cuando su estructura interna evidencia una falla relevante de control, vigilancia o prevención.

La responsabilidad corporativa se vincula así con categorías como la culpa organizacional, la *culpa in vigilando*, la negligencia empresarial, la inobservancia de reglamentos y la violación del deber objetivo de cuidado. Por ello, el nuevo régimen también admite supuestos en los cuales la acción u omisión atribuible a la persona jurídica sea producto de imprudencia, negligencia, inadvertencia o incumplimiento normativo.

Otro elemento consiste en la autonomía de la responsabilidad de la persona jurídica permitiendo que esta responda aun cuando no se pueda identificar a la persona física actuante, o esta haya fallecido o desaparecido, siempre que pueda establecerse que el acto u omisión imputable solo estaba al alcance de quien tenía, al momento de la infracción, la representación, dirección o gestión legal o de hecho de la entidad.

Estas reglas procuran evitar que la complejidad de las estructuras corporativas se convierta en un obstáculo probatorio capaz de generar impunidad. El régimen se robustece, además, con la previsión de mecanismos de *compliance* reconociendo que su existencia verificable puede generar atenuación, solución alterna o exclusión de responsabilidad, siempre que se demuestre que se implementó y que fue burlado.

La doctrina local reciente ha destacado que este reconocimiento convierte los programas de cumplimiento en una herramienta esencial para la gestión de riesgos penales empresariales²⁴. En consecuencia, el nuevo Código Penal dominicano desplaza el análisis tradicional centrado exclusivamente en la persona física y coloca a la empresa como un sujeto penalmente relevante dentro de múltiples ámbitos de la vida económica y social.

Como se desarrollará en este manual, la Ley 74-25 no limita esta responsabilidad a los delitos económicos clásicos, sino que la proyecta hacia infracciones contra la vida, la integridad, la dignidad humana, la intimidad, los datos personales, la administración pública, la contratación estatal, la fe pública, la administración de justicia y los intereses fundamentales de la nación.

De manera particular, este manual tiene por objeto analizar el catálogo de delitos susceptibles de comprometer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, así como el régimen sancionador aplicable y el papel preventivo del *compliance* penal. La tesis sostenida es que queda inaugurado un sistema de derecho penal corporativo, en el cual la empresa se convierte en un sujeto obligado para prevenir, detectar y reaccionar.

I. El modelo de cumplimiento (*compliance*) como eje central de la responsabilidad penal corporativa

En este modelo, lejos de limitarse a reconocer la posibilidad de sancionar empresas por defectos organizacionales, el legislador dominicano adopta un mecanismo orientado a incentivar la prevención del delito mediante la implementación de estructuras

²⁴ Jorge Prats, *Compliance penal: Informe sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento como circunstancias modificatorias de punibilidad de las personas jurídicas en el nuevo Código Penal*, Jorge Prats, 26 de agosto de 2025, disponible en: <https://jorgeprats.com/compliance-penal-informe-sobre-la-responsabilidad-penal-de-las-personas-juridicas-y-los-programas-de-cumplimiento-como-circunstancias-modificadoras-de-punibilidad-de-las-personas-juridicas-en-el-nu/>

corporativas adecuadas de control, supervisión y vigilancia. De esta forma, la responsabilidad penal pasa a adquirir una marcada dimensión preventiva.

La lógica que inspira el nuevo régimen es que, si la responsabilidad penal de la persona jurídica encuentra su fundamento en el incumplimiento de los deberes de dirección, control y supervisión previstos en el artículo 8, la existencia de programas eficaces de cumplimiento puede neutralizar o reducir significativamente ese juicio de reproche organizacional.

En consecuencia, el *compliance* opera como una herramienta destinada a demostrar que la empresa actuó diligentemente para prevenir la comisión de infracciones dentro de su estructura, convirtiéndose en un mecanismo de defensa frente a la imputación penal. Desde esta perspectiva, la ley contempla dos escenarios claramente diferenciados:

1. La atenuación de la responsabilidad o el acceso a soluciones alternas, cuando la persona jurídica demuestra la existencia de políticas de cumplimiento y programas efectivos de prevención de riesgos penales.

En este caso, no basta la adopción formal de manuales o códigos de conducta. El legislador exige la existencia de programas verificables, medibles y funcionales, capaces de producir resultados reales en materia de prevención y control. En otras palabras, se rechaza expresamente el denominado *paper compliance* o cumplimiento meramente cosmético, orientado a aparentar controles sin una verdadera eficacia operativa.

2. La exoneración total de responsabilidad penal.

Para ello, la empresa debe acreditar simultáneamente varios elementos: **(i)** la adopción e implementación efectiva de un programa de cumplimiento adecuado a su actividad económica y a la normativa aplicable; **(ii)** la existencia de mecanismos reales de control y supervisión; y **(iii)** que la infracción fue cometida mediante maniobras fraudulentas destinadas precisamente a eludir los controles establecidos.

Además, debe demostrarse que la actuación ilícita fue realizada por una persona subordinada o ajena a la dirección de la entidad y que los órganos de administración no podían razonablemente detectar o impedir la conducta desplegada. En este supuesto, la empresa logra destruir el fundamento mismo de la culpabilidad organizacional sobre la que descansa el sistema de imputación.

La Ley establece un contenido mínimo obligatorio, que destacan **(i)** la identificación y evaluación de riesgos específicos de la organización; **(ii)** la existencia de procedimientos internos destinados a su prevención y detección; **(iii)** la implementación de protocolos de actuación frente a incumplimientos; **(iv)** la adopción de sistemas disciplinarios; y **(v)** las revisiones periódicas que aseguren la actualización constante del modelo.

Particular relevancia adquiere la exigencia de un órgano o departamento autónomo de supervisión y cumplimiento que garantice que las labores de vigilancia no queden sometidas a intereses operativos o comerciales que puedan comprometer su independencia. Sin embargo, esta exigencia abre un importante debate sobre el alcance real de dicha autonomía, especialmente en empresas donde la estructura es reducida.

Al respecto, la ley introduce una opción diferenciada para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), reconociendo que la imposición de complejas estructuras de cumplimiento podría resultar desproporcionada e incluso inviable desde el punto de vista económico permitiéndoles que las funciones de supervisión sean asumidas directamente por el órgano de administración.

Asimismo, la legislación reconoce una implementación parcial de mecanismos de prevención, que aunque insuficiente para justificar una exclusión de responsabilidad, pueda ser valorada como circunstancia atenuante al momento de imponer la sanción. De esta manera, se favorece una cultura progresiva de cumplimiento, incentivando a las empresas a fortalecer gradualmente sus sistemas de gestión de riesgos penales.

En definitiva, la incorporación del *compliance penal* con funciones efectivas, constituye una de las manifestaciones más evidentes de la modernización del derecho penal dominicano, promoviendo modelos de autorregulación empresarial orientados a la prevención.

Así, el cumplimiento normativo deja de ser una práctica voluntaria asociada a la buena gobernanza corporativa y se transforma en un instrumento jurídico de gestión del riesgo penal, capaz de determinar la atenuación o incluso la exclusión de responsabilidad de la persona jurídica.

II. Concurrencia de responsabilidades y continuidad de la responsabilidad penal corporativa

La nueva legislación adopta un modelo de autonomía y coexistencia de responsabilidades que permite la persecución simultánea de la persona física y jurídica cuando concurren los presupuestos legales para ello.

En este sentido, el artículo 9 consagra un sistema de doble imputación, donde la responsabilidad atribuible a la persona jurídica no excluye la responsabilidad de quienes participaron materialmente en la comisión de la infracción. La empresa responde por su propio defecto organizacional, derivado del incumplimiento de sus deberes, mientras que la persona física responde por su conducta individual como partícipe.

Se trata de responsabilidades distintas, sustentadas en fundamentos jurídicos diferentes, pero susceptibles de coexistir respecto de un mismo acontecimiento delictivo. La finalidad es evitar que la complejidad de las estructuras empresariales

permita diluir las responsabilidades personales, al tiempo que se impide que la empresa se escude detrás de la actuación aislada de un empleado o directivo para evadir las consecuencias jurídicas.

Así, la responsabilidad de la persona jurídica subsiste aun cuando esta sea objeto de disolución, fusión, transformación, escisión, absorción o cualquier otra modalidad de reorganización empresarial. La finalidad del legislador es evitar que la reestructuración formal de una entidad produzca la desaparición artificial de la responsabilidad penal derivada de infracciones previamente cometidas.

Desde una perspectiva práctica, esta previsión resulta particularmente relevante para garantizar la efectividad de las sanciones patrimoniales impuestas a las personas jurídicas. De no existir esta regla, bastaría con transferir activos, modificar la estructura societaria o extinguir formalmente la entidad responsable para frustrar la ejecución de multas, decomisos, clausuras o cualquier otra consecuencia jurídica derivada del proceso penal.

Otro aspecto importante es la extensión de la responsabilidad a las estructuras empresariales complejas. La ley contempla la posibilidad de que la responsabilidad alcance no solo a la entidad directamente involucrada en la conducta delictiva, sino también a aquellas personas jurídicas que ejerzan sobre ella un control legal o de hecho.

Esta previsión adquiere especial relevancia en el contexto de los grupos empresariales modernos, caracterizados por la existencia de matrices, subsidiarias, *holdings* y sociedades vinculadas que operan bajo una dirección económica común. De esta manera, cuando la infracción se encuentre vinculada a decisiones de una entidad controlante, el análisis de la responsabilidad podrá extenderse a estas.

No obstante la amplitud del régimen incorporado, la ley también establece determinados supuestos de exclusión de responsabilidad. En virtud de los principios constitucionales que rigen la organización del Estado, no podrán ser declarados penalmente responsables el Estado dominicano, los municipios, los órganos constitucionales y las entidades públicas que ejerzan potestades propias del poder público.

Hay otras soluciones particulares respecto a las iglesias donde la eventual responsabilidad penal recaerá sobre las personas físicas que lo cometan, mientras que los partidos políticos continuarán sujetos a su régimen especial.

El resultado es un sistema diseñado para impedir que la complejidad organizacional, las reestructuraciones corporativas o la fragmentación de grupos empresariales se conviertan en mecanismos de elusión de la responsabilidad penal, fortaleciendo así la efectividad del nuevo régimen y la función preventiva del derecho penal corporativo.

III. Régimen sancionador de la responsabilidad penal de las personas jurídicas

El nuevo Código Penal dominicano desarrolla un régimen sancionador propio, estructurado y graduado, diseñado para producir efectos reales sobre la actividad económica de la empresa infractora y reconociendo a la empresa como un actor capaz de generar riesgos relevantes para bienes jurídicos fundamentales.

En consecuencia, las sanciones previstas no solo persiguen la represión de la conducta ilícita ya consumada, sino también la prevención de futuros incumplimientos y la promoción de modelos efectivos de cumplimiento normativo. A partir del artículo 39, la Ley núm. 74-25 configura un sistema tripartito compuesto por tres categorías de sanciones: multas, penas complementarias y disolución de la persona jurídica.

Estas medidas pueden operar de forma individual o acumulativa, permitiendo al tribunal adecuar la respuesta penal a la gravedad de la infracción, al nivel de incumplimiento organizacional y a la peligrosidad evidenciada por la estructura empresarial. De esta manera, una misma empresa puede enfrentar simultáneamente sanciones económicas, decomisos, clausuras, pérdida de licencias, inhabilitaciones, entre otros, veamos:

A. Multas

Las multas constituyen la sanción patrimonial básica dentro del sistema de responsabilidad penal corporativa. Su cuantía se establece de manera proporcional en función de la gravedad de la infracción permitiendo respuestas diferenciadas según el nivel de lesividad del hecho y alcanzando montos suficientemente elevados para afectar la organización, veamos:

GRAVEDAD	MONTO	REFERENCIA
Muy graves	Entre 100 y 1,500 salarios mínimos del sector público.	Artículo 40
Graves	Entre 50 y 500 salarios mínimos del sector público.	Párrafo I, Artículo 40
Leves	El doble de la multa aplicable a la persona física responsable.	Artículo 44

Cuadro 1. Régimen de multas aplicables a personas jurídicas. Elaboración propia.

B. Penas complementarias

La Ley núm. 74-25 incorpora sanciones complementarias destinadas a impactar directamente la capacidad operativa, comercial y regulatoria de la empresa con una marcada vocación preventiva y correctiva, para neutralizar los riesgos derivados de organizaciones que han demostrado fallas en sus mecanismos de control interno o que han utilizado su estructura para facilitar la comisión de delitos, veamos:

GRAVEDAD	SANCIÓN	REFERENCIA
Muy graves y graves	• Decomiso del producto, los bienes, objetos y los haberes procedentes directa o indirectamente de la infracción, sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe; • Clausura definitiva o el cierre temporal (hasta 3 años), de uno o varios de los establecimientos comerciales operados por la sociedad, o de toda su explotación comercial o parte de ella; • Inhabilitación definitiva de la licencia de porte o tenencia de un arma de fuego, o su inhabilitación temporal (hasta 3 años); • Inhabilitación definitiva para participar en oposiciones públicas, o la inhabilitación temporal (hasta 5 años), para participar en ellos; • Revocación definitiva o temporal (hasta 5 años), de cualquier habilitación legal, licencia, o autorización administrativa que le haya concedido a la persona física o jurídica una institución pública para la prestación de la actividad comercial o el servicio público de que se trate, sin importar la naturaleza del título habilitante, que podrá ser una concesión, licencia, permiso, autorización, derecho o cualquier otro; y • Inhabilitación definitiva o temporal (hasta 5 años), de hacer llamado público al ahorro en los sectores financieros, bursátiles o comerciales, con el fin de colocar títulos o valores de cualquier clase.	Numerales de 1 al 6 del artículo 41
Leves	• La confiscación o decomiso del producto, los bienes, objetos y los haberes procedentes directa o indirectamente de la infracción, sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe; y • El cierre temporal de uno o varios de los establecimientos comerciales operados por la sociedad, o de la instalación directa o indirectamente involucrada en la infracción (hasta 15 días).	Numerales 1 y 2 del artículo 45

Cuadro 2. Penas complementarias aplicables a personas jurídicas. Elaboración propia.

C. Disolución de la persona jurídica

La disolución constituye la sanción más severa prevista para las personas jurídicas. Regulada en el artículo 39, implica la extinción de la entidad. Esto equivale a la

denominada “pena de muerte corporativa”²⁵, reservada para organizaciones que han sido instrumentalizadas de manera sistemática para la comisión de infracciones o cuando la gravedad de los hechos justifica la eliminación de la estructura empresarial.

La posibilidad de imponer esta sanción refleja el endurecimiento de la política criminal frente a la delincuencia empresarial y confirma que la responsabilidad penal corporativa trasciende la mera imposición de multas. En determinados escenarios, la propia continuidad de la empresa puede verse comprometida por el incumplimiento de sus deberes de control y supervisión.

IV. Catálogo de tipos penales empresariales y sanciones aplicables

La incorporación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas supone una expansión del derecho penal dominicano, que ya no se limita a los delitos económicos tradicionales, sino que abarca infracciones contra las personas, el patrimonio, la administración pública, la fe pública y la seguridad del Estado. La empresa pasa a ser un sujeto penalmente relevante cuando, por acción u omisión incumple sus deberes.

El catálogo de delitos que se expone a continuación refleja los principales riesgos penales corporativos identificados por el nuevo Código Penal, agrupados conforme a los bienes jurídicos protegidos en los Libros Segundo, Tercero y Cuarto. En cada caso se indicará el alcance de la posible responsabilidad empresarial y su conexión con el régimen sancionador aplicable a las personas jurídicas.

DE LAS INFRACCIONES CONTRA LAS PERSONAS

A. Crímenes contra la humanidad

Los artículos 82 al 87 comprenden las conductas más graves contra la dignidad humana, como el asesinato, la tortura, la esclavitud, la desaparición forzada, la persecución y otros actos inhumanos cometidos de manera generalizada o sistemática contra la población civil, así como determinadas infracciones muy graves de guerra. Su protección trasciende el ámbito nacional y responde a principios del derecho penal internacional.

Aunque su aplicación al sector privado es excepcional, las empresas pueden enfrentar riesgos si sus operaciones, contratistas, cadenas de suministro o actividades de seguridad contribuyen, facilitan o se benefician de estas conductas. Esto transforma el concepto de las empresas, las cuales pueden verse involucradas en violaciones graves de derechos humanos cuando también incurran en explotación laboral, trata de personas, entre otros.

25 Samuel Acuña Lara, *La pena de muerte empresarial en el Código Penal Español*, Revista de Derecho Penal Económico (RdPE), 12 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.rdpe.info/la-muerte-empresarial/>

Las penas aplicables por infracciones muy graves, graves o leves complementarias con multa de los artículos 41 y 42 (ver cuadros 1 y 2). Este delito es imprescriptible, por lo que la persecución contra la empresa es sin límite de tiempo, no pudiendo aplicarse indultos ni amnistías incluso años después de los hechos.

B. Delitos contra la vida y la integridad física

Desde el artículo 91 al 113 se comprenden las conductas que ocasionan, facilitan o ponen en peligro la vida, la salud o la integridad física de las personas, incluyendo homicidios, feminicidios, lesiones graves, envenenamiento, uso indebido de sustancias químicas, dopaje, inducción o cooperación al suicidio y demás hechos que produzcan daños físicos o la muerte.

En el ámbito empresarial, estos riesgos pueden surgir por deficiencias en controles de seguridad, incumplimiento de normas de salud ocupacional, falta de mantenimiento de instalaciones, uso inadecuado de sustancias peligrosas, ausencia de protocolos de prevención de accidentes y puede adquirir relevancia cuando el resultado dañoso deriva de una falla organizacional, falta de supervisión o inobservancia de normas.

Las penas aplicables son las del artículo 41 al 45 complementarias por infracciones muy graves, graves, leves y es compatible con multas (ver cuadros 1 y 2).

C. Atentados culposos contra la vida

El artículo 112 indica que esta se produce cuando una persona fallece como consecuencia de la imprudencia, negligencia, inobservancia de normas de seguridad o falta de las medidas de prevención exigidas.

En el ámbito empresarial, este riesgo puede materializarse cuando la empresa incumple obligaciones legales de seguridad, mantenimiento o supervisión en sus instalaciones o actividades, permitiendo que ocurran accidentes fatales que pudieron evitarse mediante una adecuada gestión de riesgos y controles internos. Esto aplica en sectores como construcción, turismo, transporte, salud, industria, energía, minería, entre otros.

Las sanciones aplicables deben remitirse al artículo 39 y al régimen general ya sistematizado: multa (Cuadro 1), penas complementarias para el grado de graves y muy graves (Cuadro 2) y eventual disolución de la persona jurídica en los casos de mayor gravedad.

D. Delitos sexuales

Los artículos 134, 137, 144 y 145 comprenden las conductas que vulneran la libertad, integridad y autodeterminación sexual mediante violencia, intimidación, engaño, abuso de autoridad, hostigamiento u otro medio que anule o vicie su consentimiento. Aquí se

sanciona, entre otros, la agresión sexual, la violación sexual, el acoso y el acoso sexual, agravando las penas cuando existe una relación de poder, confianza o subordinación.

En el ámbito empresarial, estos riesgos pueden materializarse cuando directivos, supervisores, colaboradores o terceros vinculados a la organización cometen conductas de naturaleza sexual aprovechando una posición jerárquica, de autoridad o dependencia laboral.

En cuanto a las penas, para la violación sexual en el contexto empresarial, para ser agravada por el abuso de la autoridad que le confieren las funciones de la persona física que cometa el hecho y de la confianza depositada en él por parte de la víctima. Aquí se aplican de 20 a 30 años de prisión mayor y multa.

En el caso del acoso simple, este pasa a ser agravado cuando la víctima se encuentra en condición de dependencia o subordinación con respecto al agresor y la conducta se lleva a cabo en el marco de una relación laboral, por lo que la pena aplicable es de 2 a 3 años de prisión menor, multa de 9 a 15 salarios mínimos del sector público y medidas de seguimiento socio judicial.

Finalmente, en el tipo penal de acoso sexual, este es agravado cuando la conducta ocurre en el marco de una relación de poder, autoridad, confianza o subordinación, como es el caso de contextos laborales. Aquí la pena será de 2 a 5 años de prisión menor y multa de 9 a 15 salarios mínimos del sector público.

En cualquiera de estos escenarios, el trabajador puede dimitir de manera justificada de conformidad con las previsiones de la legislación laboral vigente, sin perjuicio de otras acciones que pueda intentar la víctima.

E. Infracciones culposas que provocan incapacidad laboral

Los artículos 150 y 151 indican que estas se producen cuando, por imprudencia, negligencia, torpeza o inobservancia de los deberes de cuidado, una persona causa a otra una enfermedad o lesión que le impide trabajar temporalmente.

En el ámbito empresarial, este riesgo se vincula con la seguridad y salud en el trabajo, el mantenimiento de equipos, la capacitación del personal, la entrega de herramientas adecuadas, el cumplimiento de protocolos operativos y la supervisión de actividades peligrosas. Una lesión laboral grave puede convertirse en una fuente de responsabilidad penal corporativa si revela un defecto organizacional imputable a la empresa.

En este caso de aplicarían las medidas establecidas en las multas leves (cuadro 1) y las penas complementarias por infracciones leves (cuadro 2) de acuerdo con los artículos del 43 al 45.

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

F. Experimentos biomédicos no consentidos

Los artículos 158 y 159 indican que comprenden la realización u orden de realizar investigaciones, pruebas o procedimientos biomédicos sobre una persona sin haber obtenido previamente su consentimiento libre, expreso e informado, o después de que este haya sido revocado, independientemente de que se produzca o no un daño.

Este tipo penal tiene especial relevancia para clínicas, hospitales, laboratorios, centros de investigación, empresas farmacéuticas, entidades biotecnológicas y organizaciones que participen en ensayos clínicos o investigaciones con seres humanos. La falta de consentimiento informado, la ausencia de comités éticos, la manipulación de protocolos o la deficiente supervisión de investigaciones pueden comprometer la responsabilidad.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de leves, graves y muy graves (cuadros 1 y 2), así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con el artículo 39 y 45.

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

G. Adulteración o falsificación de medicamentos, alimentos o bebidas

El artículo 162 indica que consiste en fabricar, distribuir, comercializar o suministrar medicamentos, alimentos o bebidas adulterados, falsificados o que contengan sustancias nocivas para la salud, poniendo en riesgo la vida e integridad de los consumidores.

En el ámbito empresarial, este riesgo puede presentarse en empresas que participan en la fabricación, importación, almacenamiento, distribución o comercialización de estos productos.

Las penas aplicables son las multas para casos graves y muy graves (cuadro 1) conforme al artículo 40, las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves (cuadro 2) conforme a los artículos 40 y 45, así como al cierre del establecimiento comercial, fábrica o almacén; y el decomiso de los bienes, equipos y maquinarias.

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

H. Adulteración o falsificación de productos químicos, semillas y fertilizantes

El artículo 163 indica que esta consiste en adulterar, falsificar, comercializar, promover o distribuir productos químicos, fertilizantes, abonos, semillas u otros insumos destinados al uso agrícola o pecuario que no cumplan con las especificaciones legales o técnicas, poniendo en riesgo la salud, la producción agropecuaria o el medio ambiente.

En el ámbito empresarial, el riesgo se concentra en fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores de insumos agropecuarios, así como en empresas vinculadas a la producción agrícola o pecuaria.

Las penas aplicables a una persona jurídica son la multa del 18 a 30 salarios mínimos del sector público, así como el cierre del establecimiento comercial, fábrica o almacén, y el decomiso de los bienes, equipos y maquinarias. De igual forma se aplican las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves (cuadro 2) de los artículos 41 y 45.

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

I. Discriminación

El artículo 173 lo define como otorgar un trato desigual, excluyente o vejatorio a una persona por motivos como su sexo, edad, discapacidad, nacionalidad, religión, opiniones, condición social u otras características personales, afectando el ejercicio de sus derechos o el acceso a bienes, servicios, empleo o educación.

En el ámbito empresarial, este tipo penal transforma la discriminación de una cuestión meramente civil, laboral o administrativa en un riesgo penal corporativo. Puede presentarse en procesos de contratación, ascenso, remuneración, despido, acceso a locales comerciales, prestación de servicios o políticas internas de trato diferenciado.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves (cuadros 1 y 2), así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con el artículo 39. Esta será perseguida por acción pública a instancia privada.

J. Explotación sexual y proxenetismo

Desde los artículos 176 al 182 se comprenden las conductas dirigidas a promover, facilitar, financiar, administrar, obtener beneficios o explotar económicamente la prostitución de adultos, así como cualquier forma de explotación sexual comercial de

niños, niñas y adolescentes, incluyendo el turismo sexual, la pornografía infantil y otras actividades de naturaleza sexual con fines lucrativos.

En el ámbito empresarial, estos riesgos pueden presentarse cuando establecimientos, plataformas, redes comerciales, empresas turísticas, medios digitales o estructuras de negocio son utilizados para facilitar, encubrir o beneficiarse de estas conductas.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de leves, graves y muy graves (cuadros 1 y 2), así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con el artículo 39 y 45, sin perjuicio de la responsabilidad penal de sus gerentes o administradores de hecho o de derecho.

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

K. Delitos contra la intimidad, la identidad y la autenticidad documental

Los artículos 186-190 comprenden las conductas consistentes en divulgar o difundir información, imágenes o comunicaciones privadas sin autorización; ingresar ilegítimamente al domicilio de una persona; suplantar la identidad de terceros mediante el uso indebido de datos personales; o elaborar, utilizar o comercializar documentos, firmas o certificados falsos.

En el ámbito empresarial, estos riesgos pueden surgir por manejo inadecuado de información confidencial, fallas de ciberseguridad, controles deficientes de acceso, uso indebido de bases de datos, suplantación de identidad en procesos comerciales o fraude documental en operaciones internas y externas.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con los artículos 39 y 41 y las penas complementarias de las infracciones leves del artículo 45 (ver cuadros).

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

L. Difusión de audios o imágenes sin consentimiento y perturbación telefónica

Los artículos 192 y 193 comprenden las conductas consistentes en divulgar, publicar o difundir audios, imágenes o videos de una persona sin su autorización, así como utilizar llamadas telefónicas u otros medios de comunicación para amenazar, hostigar, intimidar o perturbar su tranquilidad.

En el ámbito empresarial, el riesgo puede surgir por el uso indebido de dispositivos corporativos, cuentas institucionales, plataformas digitales, sistemas de vigilancia, redes sociales o canales de comunicación administrados por la organización. También puede comprometer a empresas que toleren o faciliten la difusión de contenido obtenido o utilizado indebidamente.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con los artículos 39 y 41 y las penas complementarias de las infracciones leves del artículo 45 (ver cuadros).

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

M. Captación y uso no consentido de datos personales

El artículo 198 comprende la recolección, almacenamiento, acceso, uso, divulgación o comercialización de datos personales sin el consentimiento del titular o en contravención de las finalidades para las cuales fueron autorizados.

Este tipo penal tiene especial importancia para empresas que gestionan bases de datos de empleados, clientes, usuarios, pacientes, consumidores, proveedores o terceros. La exposición penal puede surgir por prácticas deficientes de consentimiento, falta de seguridad informática, comercialización indebida de datos, acceso no autorizado o ausencia de controles sobre proveedores tecnológicos.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con los artículos 39 y 41 y las penas complementarias de las infracciones leves del artículo 45 (ver cuadros). Esta se perseguirá por acción pública a instancia privada.

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

N. Delitos relacionados con la genética y la reproducción humana

Los artículos 200-204 comprenden las conductas consistentes en realizar estudios genéticos, manipular material genético, practicar técnicas de reproducción asistida o utilizar embriones humanos sin el consentimiento libre e informado de la persona o con fines distintos a los autorizados por la ley.

En el ámbito empresarial, este riesgo se concentra en clínicas, hospitales, laboratorios, centros de fertilidad, centros de investigación genética, empresas biotecnológicas y

entidades que tratan información genética sensible. La ausencia de consentimiento informado, la desviación de finalidades médicas o científicas y la falta de supervisión ética pueden activar responsabilidad penal corporativa.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con los artículos 39 y 41 y las penas complementarias de las infracciones leves del artículo 45.

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

O. Perjurio, difamación e injuria

Los artículos del 207 al 210 comprenden las conductas consistentes en faltar deliberadamente a la verdad bajo juramento, realizar imputaciones falsas o lesivas contra una persona o empresa, o proferir expresiones ofensivas que afecten su honor, reputación o buen nombre, incluyendo aquellas efectuadas por medios digitales o con fines extorsivos.

En el ámbito empresarial, estas conductas pueden presentarse en litigios, arbitrajes, investigaciones internas, declaraciones institucionales, campañas de comunicación, publicaciones digitales, manejo de redes sociales o estrategias reputacionales. Este bloque reconoce que la empresa puede afectar bienes jurídicos como el honor, la reputación y la confianza pública mediante actuaciones comunicacionales o procesales.

En todos estos tipos penales, las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con los artículos 39 y 41 y las penas complementarias de las infracciones leves del artículo 45 (ver cuadros).

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

P. Delitos contra la filiación y la protección de niños, niñas y adolescentes

Los artículos 216 y 217 comprenden las conductas dirigidas a inducir el abandono de un niño, niña o adolescente o a alterar, ocultar o modificar de forma fraudulenta su filiación o identidad, afectando su derecho a la protección familiar y a su identidad.

En el ámbito empresarial, este riesgo puede presentarse principalmente en hospitales, clínicas, maternidades, centros de protección, instituciones de acogida, agencias de

adopción o cualquier organización que intervenga en la identificación, custodia o atención de menores.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con los artículos 39 y 41 y las penas complementarias de las infracciones leves del artículo 45 (ver cuadros).

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

Q. Profanación de cadáveres y tumbas

El artículo 222 comprende las conductas consistentes en profanar, mutilar, destruir, ocultar, exhibir, ultrajar, exhumar o trasladar cadáveres o restos humanos sin la autorización legal correspondiente.

En el ámbito empresarial, este riesgo puede presentarse en hospitales, funerarias, cementerios, laboratorios, universidades, centros de investigación o empresas que manejen restos humanos. Este bloque debe manejarse con precisión ya que no debe formularse como una imputación automática salvo que concurren las condiciones legales de atribución y las disposiciones aplicables permitan sancionar a la entidad.

Las penas aplicables son las penas complementarias por infracciones leves, muy graves o graves de los artículos 41 y 45 (cuadro 2).

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

DE LAS INFRACCIONES CONTRA LOS BIENES Y LA PROPIEDAD

R. Robo y comercio de objetos robados

A partir del artículo 224 se contemplan las conductas consistentes en sustraer bienes ajenos, así como comercializar, traficar, empeñar o disponer de bienes obtenidos de forma ilícita, incluyendo los casos en que el robo se comete con violencia, abuso de confianza, uso de armas, participación de empleados o aprovechando situaciones de vulnerabilidad.

En el ámbito empresarial, estos riesgos pueden presentarse en la apropiación indebida de activos, inventarios, mercancías, equipos, efectivo, información comercial o bienes bajo custodia de la empresa, así como en la adquisición, almacenamiento, distribución

o comercialización de mercancías de procedencia ilícita. La empresa se compromete cuando se usa para sustraer, ocultar, introducir mercancías ilícitas, entre otros.

Las penas aplicables a la empresa en este tipo penal serán las complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de acuerdo con el artículo 41 y 45 (cuadro 2).

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

S. Extorsión y chantaje

Los artículos 232 y 233 comprenden las conductas consistentes en obtener o intentar obtener dinero, bienes, documentos, información o cualquier otro beneficio mediante violencia, amenazas, intimidación o la advertencia de revelar hechos que puedan afectar el honor, la reputación o los intereses de una persona.

En el ámbito empresarial, estas conductas pueden presentarse en relaciones con clientes, proveedores, empleados, competidores, funcionarios públicos o terceros, especialmente cuando se usan datos sensibles, información confidencial, posiciones de dominio o amenazas como mecanismos de presión. Esto reviste importancia en organizaciones que administran información sensible, plataformas digitales, datos personales, entre otros.

La pena aplicable son las complementarias por infracciones muy graves, graves y leves del artículo 41 y 45 (cuadro 2).

A las personas físicas dentro de la empresa que comentan el hecho, se les aplicaran las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

T. Estafas y fraudes patrimoniales, esquemas piramidales e intermediación financiera no autorizada

Los artículos 237 al 249 comprenden las conductas dirigidas a obtener un beneficio económico ilícito mediante engaño, fraude, abuso de confianza o simulación, incluyendo la estafa, la colectiva, las pirámides, la intermediación financiera no autorizada, la bancarrota, entre otras destinadas a afectar el patrimonio de terceros. Se incorporan los activos digitales, criptomonedas, tokens y NFT como instrumentos para la comisión.

En el ámbito empresarial, estos riesgos pueden manifestarse mediante esquemas fraudulentos de inversión, captación irregular de fondos, negocios piramidales, manipulación de información financiera, ocultamiento de insolvencia, simulación de

operaciones comerciales o utilización de la estructura societaria para defraudar a inversionistas, clientes, acreedores o al Estado.

En todos estos tipos penales, las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con el artículo 39 (cuadros 1 y 2).

A las personas físicas imputables y jurídicas responsables de estafa (arts. 237-239), bancarrota (arts. 248-249) o negocios de estructura piramidal fraudulenta (arts. 240-242) se les sancionará, además, con una o varias de las penas aplicables a las personas físicas complementarias por infracciones muy graves y graves dispuestas en los artículos 30 y 34.

U. Abuso de confianza, distracción de bienes, simulación de insolvencia y encubrimiento

Los artículos 252 al 258 y 261 al 263 comprenden las conductas consistentes en apropiarse, desviar o disponer indebidamente de bienes, fondos o valores recibidos en administración o custodia, así como ocultar bienes, simular insolvencia, destruir activos sujetos a garantías o embargos, o colaborar para encubrir infracciones, bienes de origen ilícito o a sus responsables.

En el ámbito empresarial, estas infracciones pueden presentarse en la administración fraudulenta de activos, la gestión indebida de recursos de terceros, la manipulación de estados financieros, la ocultación de bienes sujetos a embargo, la simulación de pasivos, la transferencia artificial de activos, el encubrimiento de operaciones ilícitas o la reorganización patrimonial para frustrar derechos de acreedores o investigaciones.

En todos estos tipos penales, las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con el artículo 39 (cuadros 1 y 2).

DE LOS ABUSOS DE LA AUTORIDAD PÚBLICA, LAS INFRACCIONES CONTRA LA AUTORIDAD DEL ESTADO, LA NACIÓN, LA CONFIANZA Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

V. Corrupción pública y responsabilidad empresarial indirecta o directa

Los artículos 284 y 285 comprenden las conductas mediante las cuales un funcionario o servidor público utiliza su cargo para obtener beneficios indebidos para sí o para terceros, o cuando un particular participa, promueve o facilita actuaciones ilícitas que afecten la integridad de la función pública.

En el ámbito empresarial, puede materializarse en contratación pública, obtención de permisos, licencias, inspecciones, autorizaciones, exenciones, pagos, concesiones o cualquier interacción con funcionarios. Una empresa puede comprometerse si sus

órganos, representantes o subordinados participan, promueven, facilitan o se benefician de actuaciones contrarias a la integridad, siempre que se incumpla con el artículo 8.

La corrupción debe ser entendida en este contexto como una categoría transversal, capaz de proyectarse sobre distintas figuras típicas: cohecho, tráfico de influencias, conflicto de intereses, contratos sin cumplimiento de requisitos legales, sobrevaluación ilegal, peculado vinculado a terceros, pagos irregulares y obtención de ventajas indebidas en concursos públicos.

En términos de responsabilidad penal de la persona jurídica, esto refuerza la idea de que una empresa puede ser sancionada si sus órganos, representantes o subordinados actúan en su nombre y el hecho es consecuencia de un incumplimiento de deberes de dirección, control o supervisión conforme al artículo 8.

W. Contratación pública y riesgo penal empresarial

El artículo 290 establece el contrato sin cumplimiento de requisitos legales y sanciona al funcionario que tramite o celebre contratos sin requisitos esenciales, pero también castiga expresamente al particular que intervenga “a sabiendas” de esas irregularidades. Esto es muy relevante porque abre la puerta a la responsabilidad de empresas contratistas que:

- concierten con funcionarios sabiendo que el expediente es irregular;
- se benefician de omisiones deliberadas;
- participen en adjudicaciones viciadas; o
- acepten procedimientos diseñados para evadir la ley.

Así mismo, el artículo 301 establece la obtención de beneficios por concesión dolosa de ventajas a terceros, sancionando la obtención dolosa de beneficios mediante actos contrarios a la libertad de acceso e igualdad de los participantes en procedimientos públicos. Este esquema no excluye la intervención empresarial; al contrario, típicamente estos hechos benefician a un tercero que suele ser una empresa o grupo económico.

Finalmente, en el artículo 302 se establece la sobrevaluación ilegal, el cual menciona expresamente a las personas jurídicas a parte de la física y el funcionario mismo. Quienes consientan, acuerden, ordenen o ejecuten esquemas fraudulentos para justificar u autorizar pagos derivados de sobrevaluación injustificable en compras o contrataciones públicas incurrir en este tipo penal.

Aquí la responsabilidad penal empresarial deja de ser implícita y pasa a ser absolutamente expresa. La empresa puede responder directamente cuando participe en:

- sobrefacturación;
- valorizaciones artificiales;
- ampliaciones injustificadas;
- pagos por obras defectuosas; y
- simulación de ejecución contractual.

X. Conflictos de intereses y prácticas anticompetitivas

Los artículos 296, 298 y 300 comprenden las conductas consistentes en obtener beneficios económicos indebidos aprovechando una posición de autoridad o control, intervenir en decisiones donde exista un interés personal o de terceros, o celebrar acuerdos ilícitos entre competidores para alterar el mercado, restringir la competencia o manipular precios.

En el ámbito empresarial, estos riesgos pueden surgir en contrataciones públicas y privadas, relaciones con reguladores, toma de decisiones, participación en mercados, obtención de permisos, supervisión o acuerdos entre competidores. Adquiere relevancia cuando se realiza mediante sociedades, decisiones de órganos, coordinación entre empresas o aprovechamiento de información privilegiada o relaciones con autoridades.

En el caso del acuerdo ilícito entre los comerciantes las penas serán de 2 a 3 años de prisión menor y multa de 9 a 15 salarios mínimos en el sector público que se impondrá a todos los que participen en el acuerdo como personas físicas a los gerentes administradores o directores de las empresas.

A estas personas físicas también les serán aplicables las penas complementarias por infracciones muy graves descritas en el artículo 30. Asimismo, se les aplicará las penas complementarias por infracciones muy graves o graves descritas en el artículo 41 (cuadro 2).

Y. Cohecho y tráfico de influencias

El artículo 291 sobre cohecho activo sanciona a quien proponga u ofrezca ventajas a un funcionario para obtener una actuación favorable. En la práctica, muchas veces quien ofrece no es solo una persona física actuando aisladamente, sino un representante de una sociedad, un gerente, un intermediario o un consultor empresarial.

Así mismo, el artículo 294 establece el tráfico de influencias pasivo, aquí se sanciona a quien, aprovechándose de relaciones con funcionarios, influya para obtener una decisión con beneficio económico. Este supuesto encaja perfectamente con esquemas de:

- lobbismo corrupto;

- gestoría ilícita;
- intermediación empresarial irregular; y
- uso de contactos para obtener contratos, permisos o ventajas regulatorias.

Finalmente, el artículo 295 establece las penas complementarias para persona física o jurídica por cohecho y tráfico de influencia y reconoce expresamente que a la persona jurídica responsable de las infracciones de los artículos 291 y 294 se le pueden imponer penas complementarias por infracciones muy graves o graves establecidas en el artículo 41. En cambio, a las personas físicas se les aplicará las penas complementarias por infracciones muy graves y graves de los artículos 30 y 34.

Aquí el legislador dominicano está construyendo un verdadero sistema de anticorrupción corporativa penal.

Z. Peculado, distracción de recursos públicos y pagos irregulares

El artículo 305 sobre la distracción de recursos cometida por tercero con concurso de funcionario aparece la figura del tercero o particular que se beneficia de la distracción de recursos públicos cuando existe participación imprudente del funcionario encargado. Aunque el foco sancionador principal recae en el funcionario imprudente, la lógica del sistema permite perseguir también al tercero o a la empresa beneficiaria.

Finalmente, el artículo 306 respecto al pago irregular de contratos administrativos sanciona al funcionario que apruebe pagos a sabiendas de que se trata de obras, servicios o suministros ejecutados de manera irregular, defectuosa o en incumplimiento sustancial. Este tipo tiene una proyección empresarial evidente, porque normalmente el pago irregular corresponde a un contratista o proveedor.

Si la empresa conocía el incumplimiento y aun así promovió o aceptó el pago, puede comprometer su responsabilidad conforme a los arts. 8 al 11.

AA. Obstrucción de la justicia y omisión de denuncia

Los artículos 324 al 327 comprenden las conductas consistentes en omitir la denuncia de hechos delictivos cuando exista el deber legal de hacerlo, no informar sobre maltratos o abusos contra personas vulnerables, amenazar e intimidar para evitar denuncias, así como alterar, ocultar, destruir o hacer desaparecer evidencias, documentos o cualquier elemento que dificulte el esclarecimiento de una investigación.

En el ámbito empresarial, estos riesgos pueden presentarse durante investigaciones internas, auditorías, inspecciones o procesos judiciales si se ocultan denuncias, alteran evidencias, destruyen documentos, no comunican hechos graves a las autoridades o adoptan políticas internas de silencio institucional. Con esta disposición, la ley convierte el encubrimiento organizacional en fuente de responsabilidad penal corporativa.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con el artículo 39.

En cambio, a las personas físicas se les aplicará las penas complementarias por infracciones muy graves y graves de los artículos 30 y 34.

BB. Delitos contra la administración de justicia

Los artículos 331 al 343 comprenden las conductas que buscan interferir, obstaculizar o corromper el correcto funcionamiento de la administración de justicia, incluyendo amenazas o sobornos a autoridades judiciales, ocultamiento o falsificación de pruebas, fraude procesal, imputaciones falsas, incumplimiento de decisiones judiciales y cualquier acto que favorezca la evasión o impunidad de infractores.

En el ámbito empresarial, pueden surgir durante litigios, arbitrajes, investigaciones internas, inspecciones o procesos cuando una empresa manipula documentos, oculta expedientes, coordina versiones falsas, altera evidencias, paga para influir en procesos, fabrica soportes probatorios o facilita la evasión de una persona investigada. Estos supuestos constituyen riesgos para el gobierno corporativo y la gestión de litigios.

Las penas aplicables serán las enunciadas en cada uno de estos artículos además de las penas complementarias por infracciones muy graves o graves establecidas en el artículo 41 para las empresas (cuadro 2).

En cambio, a las personas físicas se les aplicará las penas complementarias por infracciones muy graves y graves de los artículos 30 y 34.

CC. Falsedad documental y declaraciones falsas

Los artículos 348 al 355 comprenden las conductas consistentes en alterar, fabricar, utilizar o presentar de manera fraudulenta documentos, certificaciones, declaraciones o cualquier otro soporte destinado a acreditar derechos, identidades, autorizaciones o hechos con efectos jurídicos, con el propósito de obtener un beneficio indebido o causar perjuicio a terceros o a la administración pública.

En el ámbito empresarial, pueden presentarse en licitaciones, contratación pública, obtención de permisos, trámites regulatorios, certificaciones, reportes administrativos, documentos contables, expedientes internos, declaraciones ante autoridades o soportes utilizados para acreditar derechos, identidades, calidades o autorizaciones. La falsedad puede surgir por decisión deliberada o una falla de supervisión.

Las penas aplicables serán las enunciadas en cada uno de estos artículos además de las penas complementarias por infracciones muy graves o graves establecidas en el artículo 41 para las empresas (cuadro 2).

En cambio, a las personas físicas se les aplicará las penas complementarias por infracciones muy graves y graves de los artículos 30 y 34.

DD. Falsificación de moneda, títulos, valores y signos oficiales

Los artículos 357 al 368 comprenden las conductas consistentes en falsificar, imitar, fabricar, utilizar, transportar, distribuir o poner en circulación monedas, billetes, títulos, sellos, timbres, valores fiduciarios, documentos oficiales u otros signos emitidos por el Estado o por entidades autorizadas, con el propósito de inducir a error o generar un beneficio ilícito.

En el ámbito empresarial, pueden presentarse en operaciones financieras, comerciales, bancarias, aduaneras, logísticas o documentales, especialmente cuando se utilizan sociedades para fabricar, distribuir, transportar, introducir al mercado o beneficiarse de documentos, valores, billetes, títulos o signos oficiales falsificados. También en esquemas de lavado de activos, crimen organizado, fraude corporativo o falsedad instrumental.

Las penas aplicables son las multas y las penas complementarias para el grado de graves y muy graves, así como la disolución legal de la persona jurídica de acuerdo con el artículo 39 (ver cuadros).

En cambio, a las personas físicas se les aplicará las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

EE. Atentados contra la seguridad y los intereses fundamentales de la Nación

Los artículos 374 al 386 comprenden las conductas que atentan contra la soberanía, independencia, integridad territorial, seguridad nacional, instituciones democráticas, recursos estratégicos o patrimonio de la República Dominicana, incluyendo actos de traición, espionaje, sabotaje, atentados, complot, insurrección y colaboración con intereses extranjeros en perjuicio del Estado.

En el ámbito empresarial, pueden presentarse en empresas que gestionan infraestructura crítica, información estratégica, contratos con el Estado, sectores de defensa, telecomunicaciones, energía, minería, tecnología, recursos naturales o servicios esenciales. Por acción u omisión de sus órganos, colaborando con intereses extranjeros, espionaje, entrega información, sabotaje o comprometiendo activos para la seguridad.

Las penas aplicables serán las enunciadas en cada uno de estos artículos además de las penas complementarias por infracciones muy graves o graves establecidas en el artículo 41 para las empresas (cuadro 2).

En cambio, a las personas físicas se les aplicará las penas complementarias por infracciones muy graves, graves y leves de los artículos 30, 34 y 38.

V. Naturaleza del modelo adoptado

El legislador dominicano ha optado por un sistema moderno de imputación corporativa que combina elementos propios de la responsabilidad organizacional, la autonomía de la responsabilidad penal de la empresa y la promoción de mecanismos internos de prevención. Desde una perspectiva dogmática, el modelo diseñado puede definirse como un sistema mixto sustentado sobre tres pilares fundamentales:

1. La responsabilidad derivada de una organización defectuosa

Expresamente vinculada al incumplimiento de los deberes de dirección, supervisión y control previstos en el artículo 8. Bajo este enfoque, la empresa no responde exclusivamente por el hecho cometido por un empleado, directivo o representante, sino por la insuficiencia de su sistema de organización para prevenir, detectar o impedir las infracciones dentro de su esfera de actividad.

El centro del reproche penal se desplaza desde la conducta individual hacia la estructura organizativa que permitió o facilitó el riesgo penal. En consecuencia, la empresa puede ser considerada responsable cuando se demuestre una falla relevante en sus mecanismos internos de vigilancia, control o gestión de riesgos.

2. La autonomía de la responsabilidad penal de la persona jurídica

Conforme a esto, la persecución y eventual sanción de la empresa no dependen necesariamente de la condena previa de una persona física. El nuevo Código permite que la responsabilidad corporativa subsista incluso cuando no sea posible identificar con precisión al autor material de la conducta, cuando este haya fallecido o se haya sustraído de la acción de la justicia.

3. La centralidad de los sistemas de cumplimiento normativo (*compliance*) como mecanismo de prevención y defensa frente a la imputación penal

Se reconoce expresamente que las empresas pueden eximirse total o parcialmente de responsabilidad cuando acrediten la existencia e implementación efectiva de programas de cumplimiento adecuados a su actividad económica y orientados a prevenir la comisión de infracciones. El legislador incorporó incentivos dirigidos a fomentar la autorregulación empresarial y la gestión preventiva del riesgo penal.

Con la entrada en vigor de la ley, las empresas deberán abandonar la informalidad del cumplimiento y avanzar hacia estructuras organizadas y verificables de prevención.

Deberán adoptar programas de *compliance* formales, elaborar mapas de riesgos, crear protocolos internos de actuación, realizar auditorías periódicas, establecer canales confidenciales de denuncia y designar responsables de supervisión y cumplimiento.

En grandes organizaciones, estas exigencias tienden hacia la consolidación del oficial de cumplimiento independiente, dotado de autonomía para ejercer funciones efectivas de vigilancia y monitoreo. La ausencia de estas medidas no constituye únicamente una debilidad en términos de gobernanza corporativa, sino que puede convertirse en un elemento determinante para fundamentar la responsabilidad penal de la empresa.

Una organización incapaz de demostrar que implementó mecanismos razonables de prevención, control y supervisión enfrentará mayores dificultades para destruir el juicio de reproche organizacional. En ese escenario, la empresa queda expuesta no solo a la imposición de multas significativas, sino también a la aplicación de sanciones complementarias capaces de afectar seriamente la continuidad de sus operaciones.

Precisamente, las características distintivas del nuevo sistema son:

- **Es disuasivo.** Las sanciones previstas para las personas jurídicas lejos de limitarse a una afectación económica puntual tienen la capacidad de incidir directamente sobre la viabilidad operativa de la organización y sobre su permanencia en el mercado²⁶; y
- **Es preventivo.** La finalidad perseguida por el legislador no consiste únicamente en castigar a las empresas que delinquen, sino en promover una cultura organizacional orientada al cumplimiento de la ley. La posibilidad de obtener exoneración o atenuación de responsabilidad mediante programas efectivos de prevención constituye una manifestación inequívoca de esta estrategia político-criminal.

Finalmente, la responsabilidad penal de las personas jurídicas deja de ser una cuestión exclusiva del departamento legal para convertirse en un asunto estratégico de gobernanza, gestión de riesgos y sostenibilidad institucional.

Conclusión

La Ley núm. 74-25 marca un punto de inflexión en la evolución del derecho penal dominicano al incorporar, por primera vez un verdadero régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas. Con ello, el legislador reconoce que las empresas, a través de su organización, procesos internos y estructuras de decisión, pueden generar riesgos relevantes para bienes jurídicos de especial protección.

La persona jurídica a partir de ahora se convierte en un sujeto directamente obligado a prevenir, detectar y reaccionar frente a los riesgos, por lo que, la imputación ya no se

²⁶ Jorge Prats, *Compliance penal*, cit.

fundamenta únicamente en la conducta individual de un directivo, empleado o representante, sino en la existencia de fallas de dirección, supervisión o control que permitan o faciliten la comisión del hecho punible.

En consecuencia, la organización empresarial pasa a ser evaluada desde la perspectiva de su capacidad real para gestionar riesgos y garantizar el cumplimiento de la ley. El análisis del catálogo de delitos revela, además, la amplitud del nuevo sistema. La responsabilidad penal de las personas jurídicas no se limita a figuras clásicas de fraude, estafa o corrupción, sino que se extiende a ámbitos muy diversos.

Ello confirma que el nuevo Código Penal concibe a la empresa como un actor social con capacidad de afectar bienes jurídicos fundamentales. Su régimen sancionador diseñado por los artículos 39 al 45 evidencia una clara orientación preventiva y disuasoria. Las multas, las penas complementarias y la eventual disolución de la entidad impactan no solo el patrimonio de la empresa, sino también su continuidad operativa y su reputación.

La posibilidad de acumulación de estas consecuencias demuestra que el legislador busca incentivar una transformación estructural de la cultura empresarial basada en la gestión de riesgos y el cumplimiento normativo. En este contexto, el *compliance* pasa a convertirse en una verdadera exigencia jurídica.

La implementación de programas efectivos de prevención, mapas de riesgos, canales de denuncia, controles internos, auditorías y órganos de supervisión ya no constituye únicamente una buena práctica empresarial, sino una necesidad estratégica para reducir la exposición penal de las organizaciones. Ahora se premia a las empresas que adoptan mecanismos reales de cumplimiento y se sanciona a las que permanecen indiferentes.

Por todo lo anterior, puede afirmarse que hemos dado un paso decisivo hacia la consolidación de un moderno sistema de derecho penal corporativo. El verdadero desafío comenzará con su aplicación práctica, la interpretación jurisprudencial, el desarrollo de estándares de *compliance* adecuados a la realidad nacional y la adaptación de las organizaciones.

El Código Penal que está haciendo temblar a los médicos

William I. Lithgow Méndez

La Ley núm. 74-25, que instituye el nuevo Código Penal de la República Dominicana, representa la reforma penal más profunda del país en más de un siglo. La Promulgada el 3 de agosto de 2025, su artículo 39327 estableció un período de *vacatio legis* de doce meses, lo que significa que su entrada en vigor se produjo en agosto de 2026, extinguiendo con ello el Decreto-Ley núm. 2274 del 20 de agosto de 1884: un texto que resistió la ocupación estadounidense, la era de Trujillo, la transición democrática, la llegada de internet y la pandemia.

Desde su promulgación, el gremio médico (médicos, enfermeras, farmacéuticos y dueños de clínicas) ha debido enfrentar una reconfiguración completa del mapa de riesgos en el que ejercen su profesión. Hay un dato que casi nadie notó en su momento, escondido en el artículo 8, párrafo VII28: la persona jurídica, es decir, el centro médico constituido como sociedad, responde penalmente si la infracción resulta de imprudencia, negligencia, inadvertencia o inobservancia de los reglamentos. No hace falta que el médico haya querido matar a nadie. Basta con que no haya querido lo suficiente.

La responsabilidad penal de la persona jurídica

Esto no existía en el código de 1884. Un hospital podía cometer un error catastrófico, pagar una indemnización civil y abrir sus puertas al día siguiente. Ahora puede ser disuelto por orden judicial, conforme al artículo 39, inciso 3. No es una hipótesis remota. Es una figura que introduce, por primera vez en el ordenamiento dominicano, un régimen general de responsabilidad penal corporativa aplicable a entidades privadas, incluidos hospitales y clínicas.

El artículo 8, párrafo III, ofrece una salida, pero es una trampa sutil. Un centro médico queda eximido si demuestra que sus programas de cumplimiento fueron evadidos mediante maniobras fraudulentas de un subordinado y que la dirección, al enterarse, lo reportó a la autoridad competente. La condición inversa exige, además, que esas maniobras hayan impedido a la dirección detectar la falla. En la práctica, esto significa que un centro sin manual escrito, sin comité de ética, sin protocolo de reporte de incidentes y sin revisión periódica de sus procedimientos no podrá invocar la eximente. Será culpable por omisión de estructura, no por lo que hizo, sino por lo que no se molestó en construir.

27 Art. 393, Ley 74-25: 'El presente código entrará en vigencia doce (12) meses después de su promulgación y publicación...' Gaceta Oficial No. 11226, 3 de agosto de 2025.

28 El art. 8, párrafo VII, Ley 74-25, establece la responsabilidad penal de la persona jurídica por imprudencia, negligencia, inadvertencia o inobservancia de reglamentos, sin necesidad de dolo. Véase también: Objio Legal, 'Compliance Penal Médico', op. cit.

Aquí el legislador dominicano ha optado por una lógica de *compliance* importada de los sistemas anglosajones y europeos, pero con una particularidad peligrosa: la eximente es tan exigente que, en un sistema de salud donde la mayoría de centros médicos son pequeñas y medianas empresas con recursos limitados, muy pocos podrán cumplirla en los primeros años. El riesgo real no es que los hospitales sean disueltos masivamente, la justicia dominicana rara vez llega a extremos tan drásticos, sino que esta norma se convierta en una herramienta de presión en negociaciones extrajudiciales y en una fuente de inseguridad jurídica que aleje la inversión en salud privada.

El aborto y la eximente que no protege a nadie

El aborto mantiene su prohibición, con una eximente que parece amplia pero que, en la práctica, es un pasillo estrecho. El artículo 11129 excluye de sanción la interrupción del embarazo practicada por personal de salud especializado cuando resulte necesaria para salvar la vida de la madre, del feto o de ambos, siempre que se hayan agotado todos los medios científicos y técnicos disponibles al momento del hecho. Esa frase final es un ancla temporal. No basta con que los medios existan en algún lugar del mundo; deben existir y ser utilizados en el instante preciso de la decisión. Un médico que, en una emergencia obstétrica de madrugada en un hospital de provincia, no tenga acceso a un equipo específico, no podrá argumentar que ese equipo existe en la capital. Si no agotó los medios disponibles en ese momento, el artículo 106 lo espera con dos a tres años de prisión menor, y el artículo 108 aplica la misma pena a médicos, enfermeras, farmacéuticos y demás profesionales de la salud, incluidas las parteras.

El propio Colegio Médico Dominicano ha calificado esta eximente de ambigua e incompleta, y ha anunciado una acción ante el Tribunal Constitucional por entender que pone en riesgo el ejercicio profesional de sus agremiados. Una acción directa de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 106, 107, 108, 110 y 111 sostiene algo parecido: la falta de claridad del artículo 111 genera un efecto inhibitor, porque el médico, ante la amenaza penal, retrasa la interrupción en emergencias obstétricas hasta que la situación se vuelve crítica o irreversible. El argumento de fondo tiene una frase que resume el problema mejor que cualquier análisis técnico: la ambigüedad de esa norma no protege a la mujer, que no sabe si recibirá atención, ni protege al médico, que no sabe si será procesado.

El legislador dominicano ha preferido la ambigüedad a la claridad, posiblemente para no enfrentar un debate político explosivo. Pero en derecho penal, la ambigüedad no es neutral: es un sesgo a favor del fiscal y en contra del médico. En una emergencia obstétrica, donde cada minuto cuenta, obligar al médico a hacer un cálculo jurídico antes de un cálculo clínico no es prudencia: es una invitación al daño. La experiencia de

29 Art. 111, Ley 74-25: *'La interrupción del embarazo practicada por personal de la salud especializado... no será sancionada si... se agotan todos los medios científicos y técnicos disponibles en el centro de salud al momento del hecho.'* (énfasis añadido).

otros países latinoamericanos con normas similares demuestra que la "medicina defensiva" no es un concepto abstracto: se traduce en más cesáreas innecesarias, más traslados peligrosos a centros mejor equipados, y más muertes maternas evitables.

El consentimiento y la sombra sobre la investigación biomédica

El artículo 15830, sobre experimentos biomédicos, tiene una redacción que no perdona. Sanciona con dos a tres años de prisión menor y multa a quien practique u ordene un experimento sobre otra persona sin haber obtenido su consentimiento expreso, o después de que ese consentimiento fue revocado, aun cuando no se ocasione ningún daño a la víctima. La frase final es el detalle que cambia todo. En el derecho penal clásico se exige al menos tentativa o dolo; aquí ni siquiera hace falta un resultado dañino. Se sanciona la omisión del consentimiento, sin importar que el experimento haya salido bien. Un ensayo clínico exitoso, sin los papeles firmados en debida forma, es punible. Y si hay muerte, el artículo 159 eleva la pena a veinte o treinta años de prisión mayor.

Esta disposición, aunque técnicamente defensible desde la perspectiva de los derechos humanos, ignora una realidad del sistema de salud dominicano: la investigación biomédica formal está subdesarrollada, y muchos de los "experimentos" que se realizan son en realidad innovaciones terapéuticas en situaciones de urgencia, donde la burocracia del consentimiento informado no siempre puede cumplirse con la rigurosidad de un ensayo clínico en una universidad estadounidense. El riesgo es que esta norma, en vez de proteger al paciente, simplemente desaliente toda investigación médica en el país.

El secreto profesional convertido en zona gris

El secreto profesional, en el artículo 195, parece una infracción menor: quince días a un año de prisión menor. Pero el artículo 19631 introduce una eximente que en realidad funciona como obligación encubierta. Permite al médico divulgar información secreta cuando existan sevicias comprobadas que hagan presumir violencia sexual o física contra la víctima, o cuando se trate de cualquier otra infracción grave, y el párrafo 3 autoriza esa divulgación cuando la víctima es un niño, niña, adolescente o una persona que no está en condiciones de protegerse.

Esto abre una zona gris considerable. Un médico que sospeche abuso infantil, pero no cuente con sevicias comprobadas, queda atrapado entre dos riesgos: si reporta sin pruebas, puede ser acusado de violar el secreto profesional; si no reporta y el abuso continúa, la pregunta sobre su omisión queda flotando sobre la consulta. El código no resuelve esa tensión.

30 Esta es una figura de delito de mera conducta o de peligro abstracto, atípica en el derecho penal dominicano clásico, pues no exige resultado ni dolo. Véase: CARD, 'Nuevo Código Penal Comentado', 2026, p. 362.

31 Arts. 195 y 196, Ley 74-25. La tensión entre el deber de guardar secreto profesional y el deber de denunciar abuso infantil no está resuelta por una jerarquía normativa explícita, sino que queda sujeta a la interpretación del juzgador sobre la existencia de 'sevicias comprobadas'.

El legislador ha creado aquí un dilema moral sin salida clara. En la práctica clínica, especialmente en pediatría y ginecología, el médico frecuentemente sospecha sin probar. Exigirle que actúe como detective forense antes de reportar es desconocer su rol; eximirlo de toda responsabilidad si no reporta es abandonar a la víctima. La solución no está en el Código Penal, sino en protocolos interinstitucionales claros entre salud, Ministerio Público y protección infantil, que el legislador omitió crear.

La certificación médica y el peligro de la palabra escrita

El artículo 35432, sobre certificación falsa de estado de salud, tiene una particularidad que solo quien conoce la administración pública dominicana entiende del todo. Sanciona con uno a dos años de prisión menor al médico que expida un certificado falso sobre la existencia o la inexistencia de una enfermedad o lesión. La inclusión de la inexistencia es un detalle quirúrgico: un médico que certifique que alguien no tiene una enfermedad, cuando en realidad la tiene, comete el mismo delito que quien certifica lo contrario. Esto alcanza directamente a los certificados de defunción, a los informes de incapacidad laboral y a las constancias para trámites de pensión.

El párrafo agravado, de dos a tres años, se activa cuando el certificado falso provoca que una persona sana sea recluida en un centro de salud mental, o le permite eximirse de responsabilidad penal. Esa última hipótesis abre una puerta hacia la medicina forense: el perito que, en un proceso penal, emita un dictamen falso que favorezca la absolución de un imputado no solo comete falsedad, sino una infracción agravada.

Este artículo refleja una desconfianza histórica del legislador hacia la certificación médica en República Dominicana, donde los certificados de incapacidad y los informes forenses han sido históricamente objeto de corrupción. Sin embargo, la simetría entre certificar una enfermedad inexistente y negar una enfermedad existente ignora una diferencia moral fundamental: el primero suele ser un acto de complicidad con el paciente; el segundo puede ser un error diagnóstico honesto. El médico que, con los medios disponibles, no detecta una enfermedad rara y certifica su inexistencia, está cometiendo el mismo delito, en términos tipológicos, que el médico corrupto que vende un certificado falso. La justicia penal deberá desarrollar una jurisprudencia muy fina para no confundir impericia con delincuencia.

El dopaje y la cadena de responsabilidades

El artículo 10533, sobre dopaje, revela una preocupación específica del legislador en la estructura de sus penas. La pena base, de dos a tres años, alcanza a quien prescriba,

32 Art. 354, Ley 74-25: 'Quien expidiere un certificado falso sobre la existencia o inexistencia de una enfermedad o lesión...' La simetría tipológica entre afirmar lo falso y negar lo verdadero es una novedad respecto al Código de 1884

33 Art. 105, Ley 74-25: prescribe, proporciona, dispensa, suministra, administra, ofrece o facilita. La enumeración es taxativa y busca cerrar el círculo de responsabilidad sobre toda la cadena de distribución.

proporcione, dispense, suministre, administre, ofrezca o facilite sustancias controladas. Esa enumeración de siete verbos no es redundancia; es una red que busca atrapar a todos los eslabones de la cadena, desde el médico que receta hasta el enfermero que aplica la inyección. El párrafo I, que eleva la pena a cinco o diez años, agrega como agravante el que el autor se haya prevalido de una relación de superioridad laboral o profesional, lo que apunta directamente a médicos de equipos deportivos y a profesionales de la medicina estética. El párrafo II, de diez a veinte años si hay lesión permanente o muerte, convierte una receta imprudente en un homicidio culposo con pena de prisión mayor.

Los medicamentos adulterados y el silencio del adverbio

El artículo 162 34, sobre adulteración de medicamentos, tiene una consecuencia práctica poco discutida. Quienes fabriquen, expendan o despachen medicamentos adulterados enfrentan cinco a diez años de prisión mayor, más el cierre del establecimiento y el decomiso de bienes. El verbo despachar alcanza a la farmacia del hospital, a la bodega de medicamentos del centro de salud y al almacén de la clínica privada. Un error en la cadena de frío o una confusión de lotes vencidos con lotes vigentes pueden leerse como despacho de medicamentos adulterados. Si el consumo provoca muerte, el párrafo I eleva la pena a diez o veinte años. El artículo no exige dolo; no dice en ningún momento que el hecho deba ser doloso. Esa omisión del adverbio de intención es, en sí misma, un silencio que habla.

Este es uno de los puntos más alarmantes del nuevo código para el sector salud. La cadena de distribución de medicamentos en República Dominicana es compleja, con múltiples intermediarios, condiciones climáticas extremas que dificultan el mantenimiento de la cadena de frío, y un sistema de control sanitario que, siendo honestos, tiene brechas importantes. Tipificar como delito grave la adulteración sin exigir dolo y sin distinguir entre adulteración dolosa y error logístico, es criminalizar la impericia organizacional. Un hospital público que, por falta de recursos, no pueda mantener un sistema de trazabilidad perfecto de sus medicamentos, podría enfrentar sanciones penales por una falla que es, en última instancia, administrativa y presupuestaria.

La manipulación genética y la mirada hacia el futuro

El artículo 202 prohíbe alterar el genotipo con una finalidad distinta al tratamiento, el diagnóstico o la investigación científica orientados a aliviar el sufrimiento o mejorar la salud de la persona y de la humanidad. Esa frase final, y de la humanidad, es una ventana hacia el derecho penal del futuro. El legislador dominicano no piensa solo en el paciente individual; piensa en la especie. Una manipulación genética que mejore la salud de una

34 Art. 162, Ley 74-25: 'Quien fabricare, expendiere o despachare medicamentos...' El término 'despachar' en el contexto hospitalario alcanza a la dispensación interna, no solo la venta al público.

persona, pero que por algún efecto colateral no previsto dañe a la humanidad como conjunto, queda bajo la sombra de cinco a diez años de prisión mayor.

Es admirable que el legislador dominicano haya incluido esta disposición, que pone al país a la par de las normativas más avanzadas en bioética. Sin embargo, hay algo casi poético y preocupante, en que un sistema de salud que aún lucha con la disponibilidad básica de antibióticos y vacunas esté pensando en sancionar delitos genéticos contra la humanidad. La norma es necesaria, pero su aplicación práctica será nula en el corto plazo, y corre el riesgo de convertirse en una norma decorativa que no resuelve los problemas de salud pública actuales.

La entrada en vigor y el período de adaptación

El artículo 393 fijó la entrada en vigencia a los doce meses de la promulgación, ocurrida el 3 de agosto de 2025. Eso colocó la aplicación de la ley en agosto de 2026. Desde su promulgación, los médicos dominicanos atraviesan un período de adaptación forzada. Un centro médico sin programa de compliance listo para esa fecha no podrá invocar la eximente del artículo 8. Un hospital público que no haya capacitado a su personal sobre los nuevos protocolos de consentimiento quedará expuesto a sanciones que antes no existían. Una clínica privada que no haya revisado sus contratos con proveedores de medicamentos podrá ser clausurada por una adulteración que no cometió a propósito, pero que tampoco pudo demostrar que había intentado prevenir.

El código no dice todo esto en voz alta. Lo dice entre líneas, en las comas, en los párrafos, en las referencias cruzadas que conectan el artículo 8 con el 39, el 158 con el 160, el 105 con el 40. Es un texto que se lee una vez para entender la estructura, y una segunda vez para entender el miedo que hay debajo.

No es un código penal de transición. Es un código penal de presión, y esa presión recae sobre quienes tienen en sus manos el cuerpo de los demás.

Opinión personal final: La Ley 74-25 es, sin duda, un avance civilizatorio respecto al código decimonónico que reemplaza. Tipifica conductas que eran impunes, protege derechos que estaban desprotegidos, y moderniza un sistema penal obsoleto. Pero para el sector salud, esta modernización llega con un costo: la judicialización del error médico, la criminalización de la impericia organizacional, y la instalación de un clima de miedo que puede empeorar, no mejorar, la calidad de la atención. Lo que el médico dominicano necesita no es un código que lo haga temblar, sino un sistema que le permita cuidar sin temor a la cárcel. Ese sistema no se construye solo con penas, sino con protocolos claros, con formación continua, con recursos adecuados, y con una justicia penal que sepa distinguir entre el error humano y el delito. Mientras eso no ocurra, la Ley 74-25 seguirá siendo, para muchos médicos, menos un instrumento de justicia que una fuente de incertidumbre.

Referencias

ABA. (2025, 2 de octubre). *Nuevo Código Penal dominicano: implicaciones clave de la Ley 74-25*. <https://aba.org.do/articulos-perspectivas/ley-74-25-nuevo-codigo-penal-responsabilidad-justicia-rd/>

Acento. (2026, 2 de julio). *Cinco claves de la acción de inconstitucionalidad contra la penalización absoluta del aborto en el nuevo Código Penal*. <https://acento.com.do/actualidad/cinco-claves-de-la-accion-de-inconstitucionalidad-contra-la-penalizacion-absoluta-del-aborto-en-el-nuevo-codigo-penal-9711210.html>

Diario de Salud. (2026, 20 de junio). *CMD desafía el nuevo Código Penal y llevará artículos al Constitucional*. <https://www.diariodesalud.com.do/texto-diario/mostrar/5926812/cmd-desafia-nuevo-codigo-penal-llevara-articulos-constitucional>

Objio Legal. (2026, 25 de febrero). *Compliance penal médico: Centros de salud ante la Ley 74-25*. <https://www.objiolegal.com/blog/compliance-penal-medico-ley-74-25>

P&W Servicios Legales. (2025, 12 de noviembre). *Análisis del nuevo Código Penal (Ley 74-25) y su impacto en el comercio y la empresa en República Dominicana*. <https://www.servicioslegalesrd.com/analisis-del-nuevo-codigo-penal-ley-74-25-y-su-impacto-en-el-comercio-y-la-empresa-en-republica-dominicana/>

Presidencia de la República Dominicana. (2025). *Ley núm. 74-25 que instituye el Código Penal de la República Dominicana*. [https://presidencia.gob.do/sites/default/files/laws/2025-08/Ley%20Nu%CC%81m.%2074-25%20\(Co%CC%81digo%20Penal%20RD\).pdf](https://presidencia.gob.do/sites/default/files/laws/2025-08/Ley%20Nu%CC%81m.%2074-25%20(Co%CC%81digo%20Penal%20RD).pdf)

La dignidad humana ante los juicios paralelos

Felicia Peña Surriel

Las redes sociales han transformado la manera en que se genera y se consume la información. En la actualidad, las redes sociales constituyen uno de los principales espacios de formación de la opinión pública, permitiendo que cualquier hecho adquiriera cierta relevancia.

En la actualidad, este fenómeno ha tenido un impacto significativo en la forma en que la sociedad percibe los procesos judiciales y a las personas involucradas. Constantemente, podemos observar que las personas sometidas a investigaciones son víctimas de obtener juicios paralelos, donde la opinión pública se forma y se difunde antes de que se emita una decisión por una autoridad competente.

Esta realidad es importante analizarla desde la perspectiva de la constitucionalidad. Si bien la libertad de expresión y el acceso a la información son parte de una sociedad democrática, también es importante el orden constitucional, donde deben ser protegidos los derechos fundamentales como: el honor, la intimidad y el debido proceso.

En ese sentido, surge la necesidad de determinar hasta qué punto la opinión pública puede influir en la percepción social de los hechos sin contaminar las garantías que les corresponden a esas personas.

La opinión pública tradicional en República Dominicana se conforma por la radio, la televisión y la prensa escrita donde eran plasmados los juicios de esos periodistas de gran nombre realizando sus reseñas sin llegar a la irreverencia.

Las afirmaciones manifestadas en periódicos, programas de televisión, radios, plataformas digitales y redes sociales, todas estas con alcance masivo y gran incidencia en todos los niveles sociales, nacionales y de la diáspora, ocasionando que se adelante injustamente una opinión terminada que establece la culpabilidad moral y social de todos los investigados en un proceso judicial.

Esta dinámica adquiere gran importancia cuando se trata de procesos penales. A menudo esas personas involucradas son sometidas a un escrutinio Público inmediato que sobrepasa los límites la información sensata, y permite ciertas acusaciones emitidas por personas que desconocen la totalidad de los hechos que conforman las investigaciones o de las garantías fundamentales que deben ser respetadas.

En el Código Procesal Dominicano, en su art. 95 inciso 8 determina que todo imputado tiene, desde que se solicite la aplicación de una medida de coerción o la realización de un anticipo de prueba, derecho a: no ser presentado ante los medios de comunicación o ante la comunidad en forma que dañe su reputación o lo exponga a peligro

En esos escenarios, la opinión pública se convierte en un factor capaz de construir una línea negativa sobre la protección de los derechos fundamentales.

En nuestros altos tribunales, como el Tribunal Constitucional se han establecido definiciones de la presunción de inocencia, en su sentencia TC/0051/14 35 : la presunción de inocencia es una de las garantías del debido proceso y de la Tutela Judicial Efectiva y supone que toda persona debe considerarse inocente hasta que haya sido condenada mediante una sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

Y en jurisprudencia internacionales, en la sentencia C-289/12 36 , la Corte Constitucional de Colombia señala que la presunción de inocencia significa que cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que solo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad.

Estos preceptos establecidos por Tribunales Constitucionales permiten percibir que la presunción de inocencia no es simplemente una garantía procesal que debe ser cumplida en los tribunales, sino que es una protección constitucional que impide atribuirle culpabilidad a una persona antes de que exista una sentencia que se acoja a la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

¿El Estado Dominicano antes estos escenarios tiene el deber de proteger la integridad de la persona, porque que ocurre luego que una persona es condenada socialmente antes de ser juzgada jurídicamente? Esto conlleva a juicios previos que por la gran difusión pueden llegar a conocimiento de auxiliares de la justicia y pueden recrear una corriente negativa.

Pues esto tuvo a lugar en el año 2021, cuando empezaron las investigaciones para el expediente denominado “Caso Medusa”, aunque anteriormente ya a otros le habían dedicados otros mote como “Caso Anti pulpo” y “Caso Coral”.

Pues con estos mote los medios se encargaron de realizar ciertas explicaciones de porque los mismos habían sido asignados, pero principalmente con el Caso Medusa, uno de los imputados se sintió vulnerado e interpuso un Recurso de Revisión Constitucional de Sentencia de Amparo donde establecía lo siguiente “Esta alusión a una persona vinculándola a este animal marino o reiteramos, al monstruo aborrecible de la mitología griega, constituye un trato degradante y vejatorio, vulnerador de todos y cada uno de los elementos que componen la dignidad humana, pues en todo ámbito y proyección de la vida, en toda situación personal, pública o privada, el ser humano debe

35 Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2014) Sentencia TC/0051/14, 24 de marzo de 2014

36 Corte Constitucional de Colombia. (2012,18 de abril) Sentencia C-289/12. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-289-12.htm>

ser considerado como tal, máxime cuando se trata de una persona sometida al fardo de una persecución punitiva. Sin dudas que entre la consideración de “medusa” o “caso medusa” respecto al impetrante, y la violación a su dignidad humana podemos visualizar un cordón umbilical, una conexión indisoluble, y es que la dignidad debe operar como una orientación a los órganos públicos en todo su accionar y control de actuación de los mismos sirviendo para proporcionar argumentos interpretativos de los textos normativos y aplicación del derecho”³⁷.

Pero la situación aquí es más rigurosa, ya que los señalamientos vienen desde una institución que supone que debe velar por el respeto a las garantías fundamentales. El Caso Medusa evidencia como la formación pública de comentarios en torno a personas que están sometidas a investigaciones puede generar vulneraciones la dignidad humana y la presunción de inocencia, especialmente cuando ciertas narrativas son impulsadas por órganos estatales ¿Pero surge la siguiente cuestionante, puede el propio Estado contribuir a la construcción de una narrativa negativa sobre una persona que está siendo investigada?

La respuesta debe ser negativa. Es un estado social y democrático de derecho, las instituciones del estado no pueden contribuir a la formación de narrativas que comprometen a los investigados ante la sociedad

Debido a que en el Art. 42 de la Constitución de la República Dominicana determina que es una responsabilidad del Estado garantizar el derecho a la integridad personal; cuando estos expedientes son presentados con ese tipo de mores, es visto por la opinión pública y por los auxiliares de la justicia como una persona culpable y los pensamientos se ven contaminados y predispuestos.

La capacidad que tiene la difusión de la opinión pública es que lo que ocasiona que pueda ser favorable o perjudicial, pudiendo ser tratados de una forma humillantes y traer repercusiones a la vida personal de esa persona.

Ese expediente aún se encuentra en proceso; sin embargo, es aún más grave cuando esos procesos concluyen con una sentencia absolutoria, ¿qué ocurre luego de que una persona resulta absuelta después de haber sido condenada socialmente durante años? ¿Quién se encargar de resarcir los daños ocasionados hacia su persona, esos daños ocasionados hacia su familia, cuando es bien sabido que esas sentencias absolutorias no tienen el mismo alcance que tuvieron las opiniones públicas en detrimento de la persona?

Porque luego de una persona lograr obtener su sentencia absolutoria debe continuar con su vida. No obstante, la decisión no siempre es capaz de restituir su honor, su

37 Tribunal Constitucional de la República Dominicana. (2025) Sentencia TC/0225/25, 30 de abril del 2025

credibilidad social ni la tranquilidad. Precisamente allí radican lo que son los juicios paralelos, la capacidad que tienen de generar daños que son imposibles de reparar.

En la actualidad, la República Dominicana se encuentra profundamente influenciada por las redes sociales y por la inmediatez con la que circula la información. Cuando se difunde públicamente que una persona está siendo investigada, pocas veces se cuestiona la veracidad de la imputación, provocando que la sociedad atribuya responsabilidades antes de que las autoridades hayan concluido con el proceso.

Esta realidad contrasta con una de las garantías fundamentales más importante del derecho: la presunción de inocencia. En razón de que, mientras que dentro del proceso judicial toda persona debe ser considerada como inocente hasta que una sentencia acoja la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, fuera de los tribunales suele ocasionarse un juicio social paralelo en el cual las garantías constitucionales no son tomadas en cuenta.

Nuevas tecnologías y libre competencia: tensiones, desafíos y oportunidades en la era digital

Jhoan Gabriel Díaz Popoters

Introducción

La digitalización ha introducido cambios estructurales en la organización de los mercados, reconfigurando los parámetros que históricamente definían la competencia económica. Durante mucho tiempo, los factores centrales de rivalidad se asociaron al precio, la calidad de los productos y la accesibilidad física de los bienes y servicios. Sin embargo, en la actualidad estos criterios han perdido centralidad frente a otros elementos propios del entorno digital, como la acumulación y procesamiento de grandes volúmenes de datos, la implementación de algoritmos en la toma de decisiones y la capacidad de innovar con rapidez. Dichos factores se han convertido en determinantes clave para la consolidación de poder en el mercado, desplazando los referentes tradicionales de competitividad (Global Competition Review 2024).

Este nuevo escenario plantea una interrogante fundamental: ¿cuál es el impacto de las innovaciones tecnológicas sobre la libre competencia en el contexto contemporáneo? La respuesta a esta pregunta no puede abordarse desde un único campo disciplinario, sino que requiere un análisis integral que articule los aportes del derecho económico, la economía digital y la regulación administrativa. En el caso de la República Dominicana, los marcos jurídicos recientes han comenzado a reconocer que la gestión pública debe adaptarse a la velocidad del cambio tecnológico, garantizando que el desarrollo digital se acompañe de principios de equidad y de mecanismos que fortalezcan la transparencia en los mercados (Fernández Estrella y Sánchez Sánchez 2021).

En coherencia con ello, este ensayo adopta una metodología cualitativa sustentada en el análisis documental, utilizando como fuentes informes de organismos reguladores, estudios de caso sobre grandes plataformas tecnológicas y literatura académica especializada en economía digital. La estructura del trabajo se organiza en cinco capítulos: en primer lugar, se revisan los fundamentos conceptuales de la libre competencia en entornos digitales; en segundo lugar, se analizan las dinámicas de concentración derivadas de las plataformas; en tercer lugar, se estudian las implicaciones del uso de inteligencia artificial y big data; en cuarto lugar, se examinan los principales retos regulatorios; y finalmente, se plantean propuestas de gobernanza digital que permitan equilibrar innovación, equidad y control del poder de mercado.

Capítulo 1. La libre competencia en el entorno digital

La libre competencia, concebida como el derecho de distintos actores a participar en los mercados en condiciones equitativas, atraviesa un proceso de transformación profunda en la era digital. Tradicionalmente, se evaluaba en torno a variables como el

precio, la calidad o el acceso físico a bienes y servicios. Sin embargo, el desarrollo tecnológico ha desplazado el centro de la competencia hacia factores intangibles como el acceso a datos, el diseño de algoritmos y la velocidad de innovación (Global Competition Review 2024). Estos elementos otorgan ventajas estratégicas que no solo redefinen las barreras de entrada, sino que también generan nuevas formas de concentración de poder.

Las barreras que antes eran económicas o logísticas ahora se basan en la información: quien posee y procesa grandes volúmenes de datos controla las decisiones de consumo y de mercado. Este fenómeno erosiona la pluralidad, pues los nuevos entrantes carecen de acceso a esos recursos, lo que limita su competitividad. En el caso dominicano, se reconoce que esta situación exige una actualización de la función administrativa. La doctrina advierte que el Estado debe garantizar transparencia y equidad mediante mecanismos regulatorios adaptados a las exigencias digitales (Fernández Estrella y Sánchez Sánchez 2021).

En cambio, resulta necesario comprender la libre competencia desde un enfoque interdisciplinario que integre el derecho económico, la regulación administrativa y la economía digital. Esta perspectiva permite analizar no solo las oportunidades de innovación, sino también los riesgos de exclusión y dependencia que acompañan la digitalización.

Capítulo 2. Plataformas digitales y concentración de mercado

Las plataformas digitales representan el ejemplo más claro de cómo las nuevas tecnologías generan concentraciones de poder. Empresas como Google, Amazon, Meta, Apple y Microsoft han construido ecosistemas que se refuerzan gracias a los efectos de red: a mayor número de usuarios, mayor es el valor del servicio, lo que dificulta la entrada de competidores (Beneyto y Maillo 2020). Esta dinámica, combinada con economías de escala digitales, crea mercados altamente asimétricos, donde las plataformas consolidadas pueden expandirse con costos marginales mínimos.

La integración vertical refuerza aún más esta posición. Amazon, por ejemplo, actúa como intermediario para terceros y al mismo tiempo como competidor directo mediante la venta de productos propios. Esta práctica genera conflictos de interés que afectan la competencia justa. En Europa, la Digital Markets Act (DMA) surgió como respuesta a estas distorsiones, estableciendo obligaciones para los *gatekeepers*, como la prohibición de auto-preferencia y la exigencia de interoperabilidad (European Commission 2020).

La aplicación de la DMA se materializó en 2025 con sanciones históricas: Apple recibió una multa de 500 millones de euros y Meta de 200 millones por prácticas restrictivas relacionadas con medios de pago y enlaces externos (AP News 2025; El País 2025a; Reuters 2025a; Wall Street Journal 2025a). Google, por su parte, fue presionada a modificar las condiciones de Google Play para evitar nuevas sanciones (Reuters 2025b;

Wall Street Journal 2025b). Estos casos demuestran que la regulación es posible, aunque enfrentan la resistencia activa de los gigantes digitales.

El reto para los reguladores es distinguir entre eficiencia legítima y abuso de posición dominante. Una regulación insuficiente deja el camino libre a prácticas excluyentes, mientras que un exceso de rigidez puede frenar la innovación. El equilibrio entre ambos extremos es la clave para preservar mercados competitivos sin limitar el dinamismo tecnológico.

Capítulo 3. Inteligencia artificial, big data y asimetrías de información

La inteligencia artificial (IA) y el big data se han convertido en pilares fundamentales de la economía digital. El acceso privilegiado a grandes volúmenes de datos otorga a las plataformas una capacidad única para personalizar servicios, anticipar decisiones de consumo y aplicar precios dinámicos. Si bien estas herramientas mejoran la eficiencia, también plantean riesgos graves: discriminación de precios, exclusión de rivales y colusión algorítmica, donde algoritmos de distintas empresas, sin un acuerdo explícito, terminan adoptando estrategias similares que reducen la competencia (Global Competition Review 2024).

La asimetría informativa es otro de los grandes problemas. Mientras las grandes plataformas conocen con detalle el comportamiento del mercado, los competidores más pequeños operan en condiciones de incertidumbre, lo que amplía la brecha de poder y limita la innovación.

Un fenómeno preocupante es el de las *acqui-hires*, estrategia mediante la cual corporaciones contratan equipos completos de startups sin adquirir formalmente la empresa. Con ello evitan el escrutinio regulatorio sobre fusiones, pero neutralizan potenciales competidores. Esta práctica, señalada en Estados Unidos y Europa, debilita la innovación y consolida aún más el dominio de los grandes actores (Financial Times 2025).

Capítulo 4. Retos regulatorios frente a las nuevas tecnologías

Los marcos normativos tradicionales resultan inadecuados frente a la velocidad y complejidad de las transformaciones digitales. Diseñados para economías industriales, carecen de herramientas para enfrentar prácticas invisibles, como la manipulación algorítmica o la explotación de datos masivos. Esta insuficiencia permite que las plataformas consoliden posiciones de dominio antes de que los reguladores actúen.

Como advierte Laguna de Paz (2018), el derecho administrativo económico debe encontrar un equilibrio entre la eficiencia y el control, evitando que la inacción estatal legitime abusos de poder. Sin embargo, la brecha técnica en muchas autoridades de competencia limita su capacidad para fiscalizar mercados digitales, que requieren conocimientos en programación, análisis de datos y economía digital.

En el plano internacional, la Unión Europea ha liderado con la DMA y la DSA, normas que imponen obligaciones preventivas a los gigantes tecnológicos. En contraste, Estados Unidos ha optado por una estrategia basada en litigios y sanciones, como se observa en las demandas antimonopolio contra Amazon y Google (FTC 2023; DOJ 2025). Ambos enfoques buscan limitar el poder corporativo, aunque responden a tradiciones regulatorias distintas.

Además, países como Brasil, India, Reino Unido y Japón han comenzado a adaptar sus legislaciones inspirándose en el modelo europeo, lo que refleja que los desafíos de la competencia digital son globales (Law & Economics Center 2025). Sin cooperación internacional, las empresas continuarán aprovechando las brechas regulatorias entre jurisdicciones.

Capítulo 5. Hacia una nueva gobernanza de la competencia digital

El escenario actual exige repensar la gobernanza de la competencia desde una lógica más anticipatoria, integral y cooperativa. Ya no basta con sancionar prácticas anticompetitivas después de ocurridas; es necesario prevenirlas. Para ello, los marcos regulatorios deben incluir dimensiones como la privacidad, la calidad de los servicios y el acceso equitativo a la innovación, factores que influyen directamente en el bienestar de los consumidores.

La combinación de instrumentos *ex post* (sanciones) con mecanismos *ex ante* (obligaciones preventivas) es fundamental. Ejemplos de ello son las disposiciones de la DMA, que buscan limitar el poder de los *gatekeepers* antes de que consoliden abusos (European Commission 2020). Este modelo podría inspirar reformas en otras regiones, incluidas América Latina y el Caribe.

Asimismo, la interoperabilidad se presenta como un principio esencial para romper la dependencia de ecosistemas cerrados. Establecer reglas de compartición de datos en sectores estratégicos permitiría nivelar el terreno competitivo, mientras que exigir transparencia algorítmica garantizaría que las decisiones automatizadas no perpetúen sesgos ni prácticas discriminatorias.

Además, ninguna nación puede enfrentar en solitario a corporaciones que operan a escala global. La cooperación internacional es clave para armonizar criterios y reducir el arbitraje regulatorio. Organismos como la OCDE y la UNCTAD tienen un papel fundamental en este proceso. Solo a través de una gobernanza digital adaptativa y cooperativa será posible garantizar que la innovación tecnológica beneficie al conjunto de la sociedad y no únicamente a unos pocos actores dominantes.

Conclusiones

El análisis realizado demuestra que las transformaciones tecnológicas han modificado

de manera profunda y acelerada los cimientos de la libre competencia, desafiando los marcos regulatorios tradicionales. La expansión de las plataformas digitales como actores dominantes, el control estratégico de grandes volúmenes de datos y la creciente utilización de inteligencia artificial han debilitado los criterios clásicos de supervisión basados en precios, calidad y acceso, generando nuevas formas de concentración y dependencia.

Si bien la digitalización aporta ventajas significativas —como mayor eficiencia, reducción de costos y dinamismo en la innovación—, también conlleva riesgos asociados a la exclusión de competidores, la consolidación de monopolios digitales y la creación de barreras de entrada que limitan la pluralidad de actores en el mercado. Este doble efecto plantea la urgencia de diseñar mecanismos regulatorios capaces de responder con mayor flexibilidad y alcance.

En este sentido, se requieren instrumentos híbridos de regulación, que combinen sanciones *ex post* para castigar conductas anticompetitivas con medidas *ex ante* que prevengan la consolidación abusiva de poder de mercado. Además, resulta indispensable que los Estados fortalezcan sus capacidades técnicas en áreas como análisis de datos e inteligencia artificial, a fin de comprender y fiscalizar con eficacia los nuevos modelos de negocio digitales.

De igual modo, la naturaleza transnacional de las plataformas tecnológicas hace evidente la necesidad de impulsar una cooperación internacional más robusta, donde organismos multilaterales y redes de competencia articulen esfuerzos para armonizar criterios regulatorios, compartir información y enfrentar colectivamente a empresas que operan más allá de las fronteras nacionales.

Es decir, el gran desafío consiste en alcanzar un equilibrio entre innovación y regulación. Se trata de permitir que la tecnología siga siendo motor de progreso y competitividad, pero sin dejar que la concentración de poder económico y el dominio informacional socaven los principios de equidad, diversidad y justicia en los mercados. Solo una gobernanza digital adaptada a las complejidades del siglo XXI podrá garantizar que los beneficios de la revolución tecnológica se distribuyan de manera amplia, sostenible y en favor del interés colectivo.

Bibliografía

- AP News. 2025. "La UE multa a Apple con 500 millones y a Meta con 200 millones..." April 23, 2025. <https://apnews.com/article/meta-apple-ue-multa-competencia-92e7a76dacea91e45c93aeef48d410f1>.
- Beneyto, José María, y Jerónimo Maillo, dirs. 2020. *Tratado de derecho de la competencia: Unión Europea y España*. 2.^a ed. Madrid: Wolters Kluwer-Bosch.
- DOJ (U.S. Department of Justice). 2025. "Department of Justice Prevails in Landmark Antitrust Case Against Google." April 17, 2025. <https://www.justice.gov/opa/pr/departament-justice-prevails-landmark-antitrust-case-against-google>.
- El País. 2025a. "Bruselas impone 700 millones en multas a Apple y Meta..." April 23, 2025. <https://elpais.com/economia/2025-04-23/bruselas-impone-700-millones-en-multas-a-apple-y-meta-en-plena-negociacion-arancelaria-con-ee-uu.html>.

European Commission. 2020. *Digital Markets Act: Ensuring Fair and Open Digital Markets*. Brussels: European Commission. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-markets-act>.
Fernández Estrella, Aracelis A., y Zulima Sánchez Sánchez, coords. 2021. *Manual de derecho administrativo dominicano*. Tomo III. Santo Domingo: Tribunal Constitucional; Univ. de Salamanca; CIJA-UAM; UNPHU.
Financial Times. 2025. "Billion-dollar 'acqui-hires' are bad for competition." August 18, 2025. <https://www.ft.com/content/1d7075d4-12f3-404e-8667-7ef42e715a4e>.

FTC (Federal Trade Commission). 2023. "FTC Sues Amazon for Illegally Maintaining Monopoly Power." September 26, 2023. <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/09/ftc-sues-amazon-illegally-maintaining-monopoly-power>.
Global Competition Review. 2024. "Regulators Target AI as Evolving Technology Threatens Fair Competition in Digital Economy." October 2024. <https://globalcompetitionreview.com/guide/data-antitrust-guide/second-edition/article/regulators-target-ai-evolving-technology-threatens-fair-competition-in-digital-economy>.

La protección de datos personales dentro del marco normativo de la República Dominicana

Giancarlo Mendes Abreu

“Si es gratis, el producto eres tú”
Bruce Schneier

El uso constante de la tecnología a través del internet ha traído consigo la recolección, almacenamiento y tratamiento de datos personales de millones de personas alrededor del mundo. Estas prácticas, aunque necesarias para el funcionamiento de servicios digitales, plantea serias preocupaciones respecto a la privacidad, intimidad, seguridad y control sobre la información personal. Los datos, que antes eran simples identificadores, se han convertido en un recurso valioso, llegando en muchos casos a considerarse un producto susceptible de comercialización, lo que ha incrementado la necesidad de establecer mecanismos legales que aseguren su protección.

Es así como los datos personales son definidos por la ley número 172-13, sobre la Protección Integral de Datos en la República Dominicana como cualquier información que tenga una relación a una persona física identificada o identificables³⁸. Por otro lado, Pascal Peña Pérez los define como *“toda información concerniente a personas físicas identificadas o identificables, que pueda servir para la confección de un perfil de ella”*³⁹. Combinando estas definiciones, pudiéramos entender que los datos personales son toda la información de una persona física que sirve para la elaboración de un perfil que permita reconocer, directa o indirectamente, a un individuo determinado, encontrándose disponibles o almacenados en sistemas informáticos o bases de datos, para ser posteriormente tratados.

Cabe destacar, que cuando se hace mención del tratamiento de datos, se hace referencia al amplio conjunto de operaciones automatizadas, dirigidas a la recolección, organización, almacenamiento, modificación, análisis, transferencia y eventual supresión de la información. Es por ello por lo que, estas actividades permiten estructurar bases de datos que procesan la información de los usuarios y facilitan su cesión a terceros mediante diversas formas de comunicación o transferencias⁴⁰.

38 República Dominicana. Ley núm. 172-13 promulgada el 13 de diciembre del 2013 que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privados. *Gaceta Oficial*, 15 de diciembre del 2013, núm. 10737, p. 50.

39 PEÑA, Pascal. La protección de los datos personales como derecho fundamental: su autonomía y vigencia propia en el ordenamiento jurídico estatal. En: *Revista de la Facultad de Derecho de México* [en línea]. 2020, vol. 70, no. 278-2, pp. 915-936. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.2782.77065>, pp. 917-918.

40 República Dominicana. Ley núm. 172-13 promulgada el 13 de diciembre del 2013 que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privados. *Gaceta Oficial*, 15 de diciembre del 2013, núm. 10737, p. 51.

En los últimos años, la República Dominicana ha dado pasos importantes hacia la transformación digital, incorporando herramientas tecnológicas en diversos ámbitos de la vida pública y privada⁴¹. El creciente uso del internet, las plataformas digitales y las redes sociales ha facilitado el intercambio constante de información, incluyendo datos personales de los ciudadanos, permitiendo que sea almacenada en dispositivos móviles o bases de datos. Iniciativas como la cédula digital, la licencia digital o documentos de identidad en este formato, han incrementado la necesidad de que esta información delicada necesite de una robusta protección.

Su campo de protección inicia desde la Carta Magna estableciendo en su artículo 44 que toda persona tiene el derecho a la intimidad. De igual forma, se garantiza el respeto y la no intromisión en la vida privada. De este modo, la protección a la privacidad se rige como una garantía constitucional de rango superior. Asimismo, se establece que toda autoridad o particular que la vulnere, estará obligado a repararlo o resarcirlo conforme lo previsto por la ley⁴², reafirmando así el compromiso del Estado con la tutela efectiva de este derecho fundamental.

Continuando con el análisis del artículo 44 en su numeral 2, reconoce que toda persona tiene derecho a acceder a la información y datos que existan sobre ella o sus bienes en registros públicos o privados, así como conocer su uso y destino, configurándose así el derecho a la autodeterminación informativa. Además, dispone que el tratamiento de estos datos debe respetar principios como calidad, licitud, lealtad, seguridad y finalidad, al igual que se pueda solicitar ante un juez la actualización, rectificación, oposición o eliminación de datos a través del hábeas data, que vulneren derechos de forma ilegítima, como por ejemplo el derecho a la imagen o el buen nombre.

Asimismo, el Magistrado Moricete establece que, aunque el titular del derecho es quien debe de ser el que, de su consentimiento para el uso o tratamiento de los datos personales, necesita de la actividad estatal para su protección⁴³. De aquí se desprende la obligación que tiene el Estado en conjunto con sus instituciones para la tutela judicial efectiva sobre los derechos fundamentales, a través de las garantías constitucionales que salvaguardan la protección a derechos como la intimidad, privacidad, dignidad, autodeterminación informativa entre otros relacionados con la protección de datos personales.

Tiene relevancia, que la Constitución no hace una discriminación entre personas físicas y jurídicas en cuanto al derecho de protección de datos, no obstante, en el sector de

41 VALERIO, Arturo. *Estado de la tecnología en la República Dominicana*. En: Acento [en línea]. 5 de diciembre, 2023. Disponible en: <https://acento.com.do/opinion/estado-de-la-tecnologia-en-la-republica-dominicana-9276500.html>.

42 República Dominicana. Constitución de la República Dominicana, promulgada el 13 de junio del 2015. *Gaceta Oficial*, 1 de enero de 2015, núm. 10805, art. 44, p. 15.

43 MORICETE, Bernabel. Comentario al artículo 44. En: ACOSTA, Hermógenes, et al. *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial* [en línea]. Tomo 1. Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura, 2023. ISBN: 978-9945-425-79-6. Disponible en: <https://iidc.juridicas.unam.mx/detalle-biblioteca/1548/la-constituci%C3%B3n-de-la-rep%C3%BAblica-dominicana-comentada-por-jueces-y-juezas-del-poder-judicial-tomo-1>, pp. 399-402.

telecomunicaciones puntualiza que “[l]os datos relativos a personas jurídicas no serán considerados Datos de Carácter Personal”⁴⁴. Es por ello, que es indiscutible que esto conlleve una afectación directa a las empresas, debido a una intromisión arbitraria a informaciones de índole tecnológica, científico, económico, comercial que, de hacerse público, afectaría a su libre y buen desarrollo⁴⁵.

Por lo tanto, Pascal Peña afirma que las personas jurídicas no gozan de la protección de datos personales, debido a que, es un derecho de naturaleza personalísima que solo gozan las personas físicas, pero sí son titulares a la protección de datos⁴⁶. Siendo una diferencia a la hora configurar la protección a la privacidad. Otorgándole la protección de datos de carácter personal únicamente a las personas físicas, por ser una prerrogativa de ellos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, ha afirmado que existe un derecho a la privacidad sobre los datos de las empresas, el cual sería el anteriormente mencionado.

Es oportuno señalar que la Magistrada Miguelina Ureña Núñez, expresa que “[e]n la actualidad el manejo de la información personal se ha convertido en una fuente de comercialización”⁴⁷, es por ello, que nuestra norma suprema, da la posibilidad de poder hacer uso del derecho de la autodeterminación informativa, para hacer efectivo el poder de control sobre la información que se tiene de uno mismo. Asimismo, la herramienta procesal constitucional más idónea para su protección es el hábeas data, manifestándose los derechos de acceso, rectificación, oposición y actualización sobre los mismos.

Por otra parte, la Ley número 172-13, tiene como propósito brindar una protección a los datos personales almacenados y destinados a ser tratados, sin importar el soporte, independientemente si se encuentran registrados en una base de datos pública o privada, con el fin de preservar el honor e intimidad de las personas, facilitando el acceso a la persona sobre los datos que se tenga de ella. Al igual como también regula la organización y actividades de las Sociedades de Información Crediticia (SIC), teniendo un alcance únicamente dentro del territorio nacional, para cualquier tipo de dato personal que se encuentre en una base de datos que sea susceptible de ser tratado.

Como expresa Johan Tapia, de acuerdo con esta ley, es responsabilidad de la persona que realice el tratamiento de datos personales, asegurar que el titular de la información ejerza plena y efectivamente el derecho a la protección personal al momento de se realice el tratamiento, al igual que recolectar como mantener la seguridad de los

44 República Dominicana. Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). Resolución núm. 055-06 de fecha 23 de marzo de 2006, p. 14.

45 PEÑA, Pascal. *Ob. cit.*, p. 922.

46 *Ibidem*, p. 923.

47 NÚÑEZ, Miguelina. Comentario a los artículos 70 y 71. En: ACOSTA, Hermógenes, et al. *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial* [en línea]. Tomo 1. Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura, 2023. ISBN: 978-9945-425-79-6. Disponible en: <https://iudc.juridicas.unam.mx/detalle-biblioteca/1548/la-constituci%C3%B3n-de-la-rep%C3%BAblica-dominicana-comentada-por-jueces-y-juezas-del-poder-judicial-tomo-1>, p. 817.

mismos de acuerdo a los principios de esta ley⁴⁸. Independientemente de que el responsable de la recolección y almacenamiento de los datos sea una entidad pública o privada, ésta debe actuar conforme a los principios y normas establecidos en la ley.

Asimismo, recae en dicho responsable, la facultad de definir los mecanismos de seguridad necesarios para garantizar su debida protección. Sin embargo, en la práctica, con frecuencia se advierte la ausencia de tales mecanismos, debido a que la normativa no precisa cómo deben implementarse, limitándose únicamente a imponer la obligación de protegerlos.

Sin embargo, como establece Emely García Aybar, dicha normativa carece de un órgano rector que vele por el cumplimiento de la misma⁴⁹, que les permita efectivamente a las personas ejercer sus derechos, como sería el derecho a la indemnización por sufrir daños y perjuicios que puedan ejercer las personas. Como así, las acciones de legitimación activa o pasiva, pasando estas disposiciones desapercibidas por la sociedad. Siendo así, que Pascal Peña comenta que dicha normativa “*es inefectiva e insuficiente desde su concepción*”⁵⁰, por lo anteriormente mencionado como que además no se regula adecuadamente la prevención, persecución y castigo de los crímenes o delitos cibernéticos, provocando que exista un limbo para la adecuada protección de los datos personales⁵¹.

Pese de los avances normativos, dicha ley presenta importantes limitaciones en cuanto a la protección efectiva de los datos personales, ya que se enfoca especialmente en el tratamiento de los datos personales por parte de las Sociedades de Información Crediticia (SIC). Tampoco se contemplan mecanismos claros ni eficaces que aseguren que la información almacenada en bases de datos esté realmente protegida, dejando esa responsabilidad a criterio de quienes gestionan dichos registros. Esta ausencia de controles y garantías genera incertidumbre sobre la forma en que son preservados, abriendo la posibilidad de vulneraciones de derechos. De igual forma, la normativa omite aspectos esenciales relacionados con los delitos cibernéticos, al no establecer medidas preventivas ni un órgano especializado al cual acudir en caso de incidentes.

La protección de datos personales implica que se establezcan reglas aplicables al tratamiento de los datos, ya sea por una entidad pública o privada, con criterios

48 TAPIA, Johan. *Análisis de la ley n° 172-13 sobre la protección integral de los datos personales* [en línea]. 2022. Disponible en: <https://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.19469.20960>, pp. 4-5.

49 AYBAR, Emely. La legislación dominicana sobre Protección de Datos Personales: Principios, Consentimiento y el proceso de Habeas Data. En: *Red Iberoamerica de Protección de Datos* [en línea]. Disponible en: <https://www.redipd.org/documentos/la-legislacion-dominicana-sobre-proteccion-de-datos-personales-principios-consentimiento>.

50 PEÑA, Pascal. La protección de datos personales como derecho fundamental en la República Dominicana: los desafíos jurídicos del ecosistema digital. En: BREA, Enmanuel, et al. *Conflictos entre derechos constitucionales en la República Dominicana. La protección de datos personales como derecho fundamental en la República Dominicana: los desafíos jurídicos del ecosistema digital* [en línea]. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS), 2021. ISBN: 978-9945-9041-2-3. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/368714081>, p. 212.

51 *Ibidem*, p. 213.

adecuados de protección y un catálogo preciso como efectivo de derechos para las personas. Aspectos con los que no cuenta dicha normativa, como la falta de una autoridad administrativa de supervisión en materia de protección de datos personales con facultad normativa y a la cual se le reconozca un poder sancionador. Por lo que hace falta una reforma que pueda modernizar, solucionar todas las lagunas, como al igual que la adapte a las verdaderas necesidades de la sociedad, asegurando así la protección efectiva de los datos personales.

Es importante hacer mención de la Ley núm. 53-07 sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología del 23 de abril del 2007. Esta ley surge como respuesta a las disposiciones del Convenio sobre la Ciberdelincuencia, adoptado el 23 de noviembre de 2001 y conocido como el Convenio de Budapest, el cual fue rectificado por la República Dominicana el 7 de febrero de 2013, constituyéndose en el principal instrumento internacional en esta materia.

De acuerdo con Désirée Barinas, dicha normativa cuenta con un catálogo más amplio que el de la Convención de Budapest⁵². En la que encontramos la utilización de códigos de acceso, la clonación de estos, el acceso ilícito o incluso su uso, entre otros. Atrae la atención sobre la Ley Núm. 53-07 en específico, el artículo 9 de nombre interceptación o intervención de datos, en la que es sancionado con prisión de uno a tres años a quien, sin autorización judicial, intercepte, grave, observe o manipule un dato de otra persona, vulnerando de manera intencional su secreto, intimidad y privacidad⁵³.

No obstante, cuando se habla del tratamiento masivo de datos personales sin el consentimiento del titular, la normativa deja muchas lagunas, por no tipificar acciones en específico que la constituyan. Únicamente, establece la invasión a la privacidad usando sistemas electrónicos, siendo necesaria una adecuada descripción que subsane esas lagunas, al igual que una adaptación a los nuevos retos que trae la era digital, para así la correcta protección del derecho a la protección de datos personales.

La Ley número 53-07, aunque representa un avance al tipificar conductas vinculadas a los delitos electrónicos, sigue mostrando serias deficiencias frente a la protección integral de los datos personales. El problema radica en que se limita a sancionar actos en concretos como la interceptación de datos, el acceso ilícito o el phishing, pero deja sin respuesta situaciones más amplias como el tratamiento masivo de información sin consentimiento o la recolección abusiva de datos sensibles. Esta falta de precisión genera un marco normativo incompleto, incapaz de prevenir de manera real vulneraciones graves a derechos fundamentales como la intimidad, la privacidad y la autodeterminación informativa.

52 BARINAS, Désirée, et al. Protección de datos personales y cibercriminalidad: Ponencia de congreso. En: *Revista Saber y Justicia*. 2019, vol. 1, no. 15, pp. 48-53. ISSN: 2305-2589.

53 República Dominicana. Ley 53-07 Sobre crímenes y delitos de alta tecnología, promulgada el 23 de abril del 2007. *Gaceta Oficial*, 9 de mayo del 2007, núm. 10416, art. 9, pp. 25-26.

Sin embargo, la Ley núm. 53-07 no incorpora mecanismos claros de supervisión, control ni sanciones específicas para estas prácticas modernas, lo que deja amplias lagunas jurídicas que contribuyen a la desprotección ciudadana. En consecuencia, la normativa termina siendo insuficiente frente a los peligros actuales, limitando su alcance a un catálogo que, aunque útil en su momento, no responde a las exigencias de la sociedad actual.

Para finalizar, en la República Dominicana no existe el derecho de ser informado en caso de que su información se haya visto comprometida. En el contexto de la era digital, las instituciones públicas se enfrentan diariamente al riesgo de ataques cibernéticos, como quedó evidenciado en el año 2020, cuando al menos 18 entidades estatales fueron víctimas de intromisiones indebidas en sus bases de datos⁵⁴. Al igual que el polémico caso del hackeo en 2023 a la Dirección General de Migración⁵⁵.

Con esto se evidencia la urgencia de garantizar un marco jurídico que reconozca el derecho de ser informado cuando su información ha sido vulnerada por fallas en la seguridad de los sistemas, como también la necesidad de un órgano independiente al cual una persona pueda acudir cuando sufra estas vulneraciones. Solo de esta forma se asegura la transparencia institucional y se protege efectivamente a los ciudadanos frente a los riesgos derivados del uso indebido de sus datos personales y biométricos, evitando que queden en un estado de indefensión.

A su vez, la República Dominicana forma parte de la Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales (RIPD), a través de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG)⁵⁶. Sin embargo, en el ámbito nacional esta institución no posee facultades directas para fomentar ni desarrollar una verdadera cultura de privacidad, pues su competencia se limita principalmente a los temas de ética gubernamental, la investigación de la corrupción administrativa y la garantía del derecho de acceso a la información pública.

El panorama actual de la protección de datos en la República Dominicana se define por una tensión entre el avance tecnológico y un marco legal que empieza a quedar rezagado. Si bien el país ha integrado la economía digital en su cotidianidad, la Ley No. 172-13 se percibe hoy como una herramienta limitada, ya que su enfoque original está muy anclado al sector financiero y crediticio. Esto deja un vacío importante en la regulación del tratamiento de datos personales en plataformas digitales y redes sociales, donde la información personal se ha convertido en un activo comercial sin controles suficientemente robustos.

54 PEREZ, Jusety. Desde diciembre de 2020, 18 instituciones del Estado han sido víctimas de hackeo. En: *Diario Libre* [en línea]. 24 de agosto, 2022. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/actualidad/nacional/2022/08/24/instituciones-que-han-sido-victimas-de-hackeo-en-dos-anos/2026232>.

55 Comunicado de fecha 5 de octubre del 2023. En: *Dirección General de Migración* [en línea]. 4 de octubre, 2023. Disponible en: <https://migracion.gob.do/comunicado-oficial/>.

56 AYBAR, Emely. *Ob. cit.*

El principal vacío reside en la falta de un órgano rector autónomo con poder para supervisar y sancionar. Al no existir una autoridad especializada, la seguridad de los datos queda a discreción de las entidades que los manejan, y los ciudadanos carecen de mecanismos efectivos de notificación y respuesta ante hackeos o filtraciones, dejando derechos como la autodeterminación informativa en un estado de vulnerabilidad institucional.

En conclusión, es urgente una reforma legislativa que modernice las leyes 172-13 y 53-07 para adaptarlas a los desafíos de la ciberseguridad actual. Solo mediante la creación de una autoridad de control independiente y la tipificación precisa del tratamiento ilícito de datos, el Estado podrá garantizar una tutela efectiva que proteja la dignidad e intimidad de las personas frente a los riesgos del entorno digital.

Fuentes Bibliográficas

ACOSTA, Hermógenes, et al. La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial [en línea]. Tomo 1. Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura, 2023. ISBN: 978-9945-425-79-6. Disponible en: <https://iidx.juridicas.unam.mx/detalle-biblioteca/1548/la-constituci%C3%B3n-de-la-rep%C3%ABlica-dominicana-comentada-por-jueces-y-juezas%20del-poder-judicial-tomo-1>.

AYBAR, Emely. La legislación dominicana sobre Protección de Datos Personales: Principios, Consentimiento y el proceso de Habeas Data. En: Red Iberoamericana de Protección de Datos [en línea]. Disponible en: <https://www.redipd.org/documentos/la-legislacion-dominicana-sobre-proteccion-de-datos-personales-principios-consentimiento>.

BARINAS, Désirée, et al. Protección de datos personales y cibercriminalidad: Ponencia de congreso. En: Revista Saber y Justicia. 2019, vol. 1, no. 15, pp. 48-53. ISSN: 2305-2589.

Comunicado de fecha 5 de octubre del 2023. En: Dirección General de Migración [en línea]. 4 de octubre, 2023. Disponible en: <http://migracion.gob.do/comunicado-oficial/>.

PEÑA, Pascal. La protección de los datos personales como derecho fundamental: su autonomía y vigencia propia en el ordenamiento jurídico estatal. En: Revista de la Facultad de Derecho de México [en línea]. 2020, vol. 70, no. 278-2, pp. 915-936. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.2782.77065>.

PEÑA, Pascal. La protección de datos personales como derecho fundamental en la República Dominicana: los desafíos jurídicos del ecosistema digital. En: BREA, Enmanuel, et al. Conflictos entre derechos constitucionales en la República Dominicana. La protección de datos personales como derecho fundamental en la República Dominicana: los desafíos jurídicos del ecosistema digital [en línea]. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS), 2021. ISBN: 978-9945-9041-2-3. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/368714081>.

PEREZ, Jusety. Desde diciembre de 2020, 18 instituciones del Estado han sido víctimas de hackeo. En: Diario Libre [en línea]. 24 de agosto, 2022. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/actualidad/nacional/2022/08/24/instituciones-que-han-sido-victimas-de-hackeo-en-dos-anos/2026232>.

República Dominicana. Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). Resolución núm. 055-06 de fecha 23 de marzo de 2006.

República Dominicana. Constitución de la República Dominicana, promulgada el 13 de junio del 2015. Gaceta Oficial, 1 de enero de 2015, núm. 10805.

República Dominicana. Ley núm. 172-13 promulgada el 13 de diciembre del 2013 que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos

de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privados. Gaceta Oficial, 15 de diciembre del 2013, núm. 10737.

República Dominicana. Ley 53-07 Sobre crímenes y delitos de alta tecnología, promulgada el 23 de abril del 2007. Gaceta Oficial, 9 de mayo del 2007, núm. 10416.

TAPIA, Johan. Análisis de la ley n° 172-13 sobre la protección integral de los datos personales [en línea]. 2022. Disponible en: <https://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.19469.20960>.

VALERIO, Arturo. Estado de la tecnología en la República Dominicana. En: Acento [en línea]. 5 de diciembre, 2023. Disponible en: <https://acento.com.do/opinion/estado-de-la-tecnologia-en-la-republica-dominicana-9276500.html>.

Las Reglas de la IBA sobre Práctica de Prueba en el Arbitraje Internacional (2020):

Principales disposiciones y mecanismos probatorios

Manuel Batista Castillo

1. Introducción.

El arbitraje comercial internacional plantea un desafío probatorio singular: las Partes, los abogados y los árbitros que intervienen en un mismo proceso provienen con frecuencia de sistemas jurídicos distintos, con tradiciones procesales radicalmente diferentes en materia de presentación y valoración de la prueba. Lo que es una práctica habitual en el *common law* anglosajón -la exhibición amplia de documentos, el interrogatorio cruzado, la declaración testimonial escrita como sustituto del examen directo- puede resultar ajeno o incluso perturbador para un jurista formado en el *civil law*, y viceversa. Esta diversidad genera incertidumbre sobre las reglas de juego probatorio aplicables a cada caso.

Frente a ese desafío, la International Bar Association (IBA) desarrolló unas reglas específicamente diseñadas para proporcionar un marco probatorio común en arbitrajes internacionales. Las Reglas de la IBA sobre Práctica de Prueba en el Arbitraje Internacional, aprobadas el 17 de diciembre de 2020 mediante resolución del Consejo de la IBA, constituyen un marco referencial. Están diseñadas para complementar, no para desplazar, los reglamentos institucionales, ad hoc u otras reglas aplicables al arbitraje, y pueden ser adoptadas por las Partes en el convenio arbitral, o bien aplicadas por el tribunal arbitral, o bien utilizadas como guía orientadora sin adopción formal (IBA, 2020, Preámbulo y Art. 1).

El objetivo de este escrito es presentar de manera sistemática las principales disposiciones de las Reglas IBA. No se trata de un análisis crítico ni de una comparación con otros regímenes probatorios, sino de un resumen sobre el sistema probatorio IBA como un todo coherente.

2. Naturaleza Jurídica y Ámbito de Aplicación.

Las Reglas IBA son un instrumento de *soft law*: no tienen fuerza vinculante por sí mismas y su aplicación depende de un acto voluntario de las Partes o del tribunal arbitral. El Comité de Arbitraje de la IBA que las adoptó cuenta con más de 3.000 miembros en más de 130 países, lo que confiere al instrumento una legitimidad representativa de alcance global (IBA, 2020).

El Artículo 1 regula el ámbito de aplicación e identifica tres escenarios posibles. En primer lugar, cuando las Partes hayan acordado aplicar las Reglas IBA -en el convenio arbitral o posteriormente-, éstas regularán la práctica de la prueba con carácter vinculante, salvo que alguna disposición entre en conflicto con una norma legal

imperativa aplicable al procedimiento. En segundo lugar, el tribunal arbitral puede resolver su aplicación de oficio. En tercer lugar, las Partes y el tribunal pueden adoptarlas total o parcialmente, modificarlas, o simplemente usarlas como guía para desarrollar su propio procedimiento probatorio (IBA, 2020, Art. 1).

En caso de conflicto entre las Reglas IBA y las reglas generales del arbitraje -es decir, el reglamento institucional o ad hoc aplicable-, el tribunal aplicará las Reglas IBA en la forma que estime mejor para cumplir, en la medida de lo posible, los objetivos de ambas normativas. Si ambas guardan silencio sobre algún asunto probatorio, el tribunal puede actuar conforme a los principios generales de las propias Reglas IBA (IBA, 2020, Art. 1.3 y 1.5).

El Preámbulo de las Reglas IBA establece tres principios fundamentales que integran todo el sistema: (i) cada Parte debe actuar de buena fe en la práctica de la prueba; (ii) cada Parte tiene derecho a conocer, con antelación suficiente, las pruebas en que las demás Partes sustentan sus pretensiones; y (iii) la flexibilidad inherente al arbitraje internacional no debe ser limitada por las Reglas IBA, que pueden adaptarse a las circunstancias particulares de cada procedimiento (IBA, 2020, Preámbulo, párrs. 2-3).

3. Consultas sobre Cuestiones Probatorias (Artículo 2).

El Artículo 2 establece que el tribunal arbitral debe consultar a las Partes tan pronto como sea procedimentalmente posible, e invitarlas a consultarse mutuamente, con el fin de acordar un procedimiento eficiente, económico y equitativo para la práctica de la prueba (IBA, 2020, Art. 2.1).

La consulta puede referirse a un amplio espectro de materias, en la medida en que resulten aplicables al caso: la preparación y presentación de declaraciones testimoniales y dictámenes periciales; las declaraciones orales en audiencia; los requisitos, procedimiento y formato para la exhibición de documentos; el grado de confidencialidad que se otorgará a la prueba; el tratamiento de asuntos de ciberseguridad y protección de datos; y las medidas para promover la eficiencia, economía y conservación de recursos en la práctica de la prueba (IBA, 2020, Art. 2.2).

Adicionalmente, el tribunal puede identificar ante las Partes, tan pronto como lo estime pertinente, cualquier cuestión que considere relevante para el caso y sustancial para su resolución, o para la cual pueda resultar apropiado un pronunciamiento previo (IBA, 2020, Art. 2.3). Esta facultad de identificación anticipada de cuestiones clave es una herramienta de gestión procesal que contribuye a la eficiencia del procedimiento.

4. Prueba Documental (Artículo 3).

El régimen de prueba documental de las Reglas IBA es uno de sus elementos más característicos. Combina una obligación de presentación espontánea con un mecanismo

de solicitud de exhibición a instancia de parte, todo ello bajo el principio de proporcionalidad.

4.1 Presentación espontánea.

Dentro del plazo fijado por el tribunal, cada Parte está obligada a presentar al tribunal y a las demás Partes todos los documentos que estén a su disposición y sobre los que base sus pretensiones. Esta obligación abarca documentos públicos, de dominio público y privados, con excepción únicamente de los ya presentados por otra Parte (IBA, 2020, Art. 3.1). La presentación espontánea opera como un mecanismo de transparencia probatoria desde el inicio del procedimiento.

4.2 Solicitud de Exhibición de Documentos.

Cualquier Parte puede presentar al tribunal y a las demás Partes una solicitud de exhibición de documentos (IBA, 2020, Art. 3.2). Para ser admisible, la solicitud debe reunir tres elementos: (i) una descripción suficiente para identificar cada documento solicitado, o una descripción detallada de la categoría específica de documentos que razonablemente se crea que existen -con posibilidad de identificar términos de búsqueda, individuos o archivos específicos cuando se trate de documentos electrónicos-; (ii) una declaración de por qué los documentos son relevantes para el caso y sustanciales para su resolución; y (iii) una declaración de que los documentos no se encuentran en poder del solicitante -o de las razones por las cuales sería irrazonablemente gravoso para dicha Parte exhibirlos-, junto con la indicación de las razones por las cuales se supone que están en poder de otra Parte (IBA, 2020, Art. 3.3).

4.3 Objeciones y resolución.

La Parte destinataria de la solicitud puede formular objeciones por escrito dentro del plazo fijado por el tribunal. Las objeciones solo pueden fundarse en las causales del Artículo 9.2 o 9.3, o en el incumplimiento de los requisitos del Artículo 3.3. Si el tribunal así lo ordena, la Parte solicitante puede responder a la objeción (IBA, 2020, Art. 3.5).

Recibida la objeción y su eventual respuesta, el tribunal puede invitar a las Partes a consultarse para intentar resolverla. Si no se alcanza un acuerdo, cualquier Parte puede requerir al tribunal que decida. El tribunal puede entonces ordenar la exhibición de los documentos respecto de los cuales determine que son relevantes y sustanciales para la resolución del caso, que no concurre ninguna causal de objeción, y que se cumplen los requisitos formales de la solicitud. Los documentos así ordenados deben ser exhibidos a las otras Partes y, si el tribunal lo ordena, al propio tribunal (IBA, 2020, Arts. 3.6-3.7).

En circunstancias excepcionales, cuando la pertinencia de la objeción solo pueda determinarse mediante la revisión del propio documento, el tribunal puede designar un perito independiente e imparcial, sujeto a confidencialidad, para que revise el

documento e informe sobre la objeción, sin revelar su contenido si la objeción resulta admitida (IBA, 2020, Art. 3.8).

4.4 Forma de exhibición y confidencialidad.

Las Reglas IBA establecen normas precisas sobre la forma de exhibición de documentos. Las copias deben coincidir con los originales y, a petición del tribunal, cualquier original debe ser presentado para cotejo. Los documentos en formato electrónico deben presentarse en la forma más conveniente y económica para la Parte exhibiente que sea razonablemente utilizable para los receptores. Una Parte no está obligada a exhibir múltiples copias de documentos esencialmente idénticos. Los documentos exhibidos en respuesta a una solicitud de exhibición no tienen que ser traducidos; solo los documentos en un idioma distinto al del arbitraje que sean presentados directamente al tribunal deben acompañarse de traducción (IBA, 2020, Art. 3.12).

Todo documento no público, presentado o exhibido en el arbitraje por una Parte o un tercero, tiene carácter confidencial y solo puede usarse en relación con el arbitraje. Esta obligación de confidencialidad cede únicamente cuando la revelación sea exigida por una obligación legal, para proteger o ejercitar un derecho, o para ejecutar o impugnar un laudo en procedimientos judiciales. El tribunal puede emitir órdenes para establecer los términos de esa confidencialidad (IBA, 2020, Art. 3.13).

5. Prueba Testimonial (Artículo 4).

Las Reglas IBA articulan la prueba testimonial en torno a la declaración testimonial escrita, complementada por el interrogatorio oral en audiencia. El sistema combina la sistematización del *civil law* con la posibilidad del contrainterrogatorio característico del *common law*.

5.1 Identificación de testigos y entrevistas previas.

Dentro del plazo fijado por el tribunal, cada Parte identifica los testigos en cuyo testimonio pretende basarse y el objeto de dichos testimonios (IBA, 2020, Art. 4.1). Cualquier persona puede testificar, incluyendo a las propias Partes y a sus directivos, empleados u otros representantes (IBA, 2020, Art. 4.2). Las Reglas IBA declaran expresamente que no es impropio que una Parte, sus directivos, asesores legales u otros representantes entrevisten a sus testigos o potenciales testigos y discutan con ellos sus posibles testimonios (IBA, 2020, Art. 4.3).

5.2 Las Declaraciones Testimoniales.

El tribunal puede ordenar que cada Parte presente declaraciones testimoniales escritas de sus testigos dentro de un plazo específico (IBA, 2020, Art. 4.4). Cada declaración testimonial debe contener los siguientes elementos: (a) nombre completo y dirección del testigo, declaración sobre su relación pasada y presente con las Partes, y descripción

de sus antecedentes, cualificaciones, capacitación y experiencia si fueran relevantes; (b) descripción completa y detallada de los hechos y de la fuente de información del testigo sobre tales hechos, suficiente para constituir la prueba testimonial sobre la materia controvertida, acompañando los documentos de soporte no presentados anteriormente; (c) manifestación sobre el idioma en que fue originalmente preparada la declaración y el idioma en que el testigo prevé declarar en audiencia; (d) manifestación sobre la veracidad de la declaración; y (e) firma del testigo, con fecha y lugar (IBA, 2020, Art. 4.5).

Si se presentan declaraciones testimoniales, cualquier Parte puede presentar declaraciones revisadas o adicionales -incluso de personas no designadas previamente como testigos- siempre que correspondan a cuestiones puestas de manifiesto en declaraciones de otra Parte, dictámenes periciales u otras pruebas no presentadas anteriormente, o a hechos nuevos que no hayan podido ser abordados en declaraciones anteriores (IBA, 2020, Art. 4.6).

5.3 Comparecencia y sanciones.

Si un testigo cuya comparecencia ha sido solicitada conforme al Artículo 8.1 no se presenta a la audiencia sin justificación suficiente, el tribunal no tomará en consideración ninguna de sus declaraciones testimoniales relacionadas con esa audiencia, salvo que en circunstancias excepcionales decida lo contrario (IBA, 2020, Art. 4.7). Si la comparecencia de un testigo no ha sido solicitada por ninguna Parte, se considera que ninguna de ellas ha aceptado la veracidad del contenido de su declaración (IBA, 2020, Art. 4.8).

Cuando una Parte desee presentar el testimonio de una persona que no vaya a comparecer voluntariamente, puede solicitar al tribunal que adopte las medidas legalmente disponibles para obtener su declaración, o pedir autorización para adoptarlas por sí misma. El tribunal accederá a esa solicitud si determina que la declaración podría ser relevante para el caso y sustancial para su resolución (IBA, 2020, Arts. 4.9-4.10).

6. Peritos Designados por las Partes (Artículo 5).

Las Partes pueden valerse de peritos de su elección como medio de prueba para materias concretas. Dentro del plazo fijado por el tribunal, cada Parte debe identificar al perito y las materias sobre las que versará su testimonio, y el perito debe presentar un dictamen pericial (IBA, 2020, Art. 5.1).

6.1 Contenido del Dictamen Pericial.

El dictamen pericial de un perito designado por la Parte debe contener: (a) nombre completo y dirección del perito, y declaración sobre su relación pasada y presente con las Partes, sus asesores legales y el tribunal, junto con descripción de sus antecedentes,

cualificación, capacitación y experiencia; (b) descripción de las instrucciones bajo las cuales emite sus opiniones y conclusiones; (c) declaración de independencia respecto de las Partes, sus asesores legales y el tribunal; (d) declaración sobre los hechos en que fundamenta sus opiniones y conclusiones; (e) opiniones y conclusiones, incluyendo descripción de métodos, pruebas e información utilizados, acompañando los documentos de soporte no presentados anteriormente; (f) si el dictamen ha sido traducido, declaración sobre el idioma original y el previsto para la audiencia; (g) afirmación de auténtica convicción sobre las opiniones expresadas; (h) firma del perito con fecha y lugar; e (i) si fue firmado por más de una persona, atribución de cada Parte a su autor (IBA, 2020, Art. 5.2).

6.2 Dictámenes adicionales y deliberación conjunta.

Cualquier Parte puede presentar dictámenes periciales revisados o adicionales - incluyendo de personas no designadas previamente- siempre que correspondan a cuestiones puestas de manifiesto en declaraciones, dictámenes o alegatos de otra Parte no presentados anteriormente, o a nuevas circunstancias que no hayan podido ser abordadas en dictámenes anteriores (IBA, 2020, Art. 5.3).

El tribunal puede ordenar, a su discreción, que los peritos de Parte que hayan presentado dictámenes sobre los mismos asuntos o asuntos conexos se reúnan y deliberen. En esa reunión, los peritos deben intentar llegar a acuerdos y hacer constar por escrito los puntos de acuerdo, los de desacuerdo y las razones del desacuerdo (IBA, 2020, Art. 5.4). Esta técnica de deliberación conjunta, conocida en la práctica arbitral internacional como *hot-tubbing* o *concurrent evidence*, permite focalizar el debate pericial en los puntos controvertidos.

Si un perito cuya comparecencia ha sido solicitada no se presenta a la audiencia sin justificación suficiente, el tribunal debe descartar su dictamen relacionado con esa audiencia, salvo circunstancias excepcionales. Si su comparecencia no ha sido solicitada por ninguna Parte, se considera que ninguna ha aceptado la veracidad del contenido de su dictamen (IBA, 2020, Arts. 5.5-5.6).

7. Peritos Designados por el Tribunal Arbitral (Artículo 6).

El tribunal arbitral puede, después de consultar a las Partes, designar uno o más peritos independientes para que dictaminen sobre cuestiones específicas. El tribunal establece previa consulta a las Partes los términos y condiciones del dictamen, y remite a las Partes una copia de la versión final de esos términos (IBA, 2020, Art. 6.1).

Antes de aceptar su nombramiento, el perito designado por el tribunal debe entregar al tribunal y a las Partes una descripción de sus cualificaciones y una declaración de independencia respecto de las Partes, sus asesores y el tribunal. Las Partes pueden formular objeciones sobre la cualificación o independencia del perito dentro del plazo fijado. El tribunal decide sin demora si acepta esas objeciones. Una vez nombrado el

perito, solo caben nuevas objeciones basadas en razones conocidas con posterioridad al nombramiento (IBA, 2020, Art. 6.2).

El perito puede solicitar a las Partes información o acceso a documentos, bienes, muestras, propiedades, maquinarias, sistemas, procesos o sitios para inspección, con la misma autoridad que el propio tribunal. Las Partes y sus representantes tienen derecho a estar presentes en cualquier inspección. Los desacuerdos sobre la relevancia o pertinencia de las peticiones del perito se resuelven conforme al procedimiento de objeciones del Artículo 3 (IBA, 2020, Art. 6.3).

El perito informa al tribunal mediante un dictamen pericial escrito, cuyo contenido es similar al exigido para los peritos de Parte -identificación, declaración de hechos, opiniones y conclusiones con descripción de métodos, idioma, afirmación de convicción, firma y atribución en caso de pluralidad de autores- (IBA, 2020, Art. 6.4). El tribunal envía el dictamen a las Partes, quienes pueden examinar toda la información utilizada por el perito y tienen la oportunidad de contestar el dictamen mediante escritos, declaraciones testimoniales o dictámenes de sus propios peritos (IBA, 2020, Art. 6.5).

A instancia de Parte o del tribunal, el perito designado por el tribunal comparece en la audiencia probatoria y puede ser interrogado por el tribunal, por las Partes y por los peritos de las Partes. Sus conclusiones son valoradas por el tribunal con debida consideración de todas las circunstancias del caso. Sus honorarios y gastos forman parte de las costas del arbitraje (IBA, 2020, Arts. 6.6-6.8).

8. Inspección (Artículo 7).

El tribunal arbitral puede, a instancia de Parte o de oficio, y sujeto a las disposiciones sobre admisibilidad de los Artículos 9.2 y 9.3, inspeccionar o solicitar la inspección -por un perito designado por el tribunal o por las Partes- de cualquier lugar, propiedad, maquinaria, bienes, muestras, sistemas, procesos o documentos que considere apropiados (IBA, 2020, Art. 7). El momento y las circunstancias de la inspección se determinan previa consulta a las Partes. Tanto las Partes como sus representantes tienen derecho a estar presentes en cualquiera de esas inspecciones.

9. Audiencias Probatorias (Artículo 8).

El Artículo 8 regula el desarrollo de las audiencias en las que se practica la prueba oral. Comprende tanto las audiencias presenciales como las audiencias remotas, y establece las reglas sobre comparecencia de testigos, orden de declaración, control del tribunal y compromiso de veracidad.

9.1 Comparecencia de testigos.

Dentro del plazo fijado por el tribunal, cada Parte informa al tribunal y a las demás Partes sobre los testigos cuya comparecencia solicita. Todo testigo -término que incluye, a los efectos de este artículo, tanto a los testigos sobre los hechos como a los peritos- debe prestar testimonio en la audiencia probatoria si su comparecencia fue requerida por cualquiera de las Partes o por el tribunal (IBA, 2020, Art. 8.1).

9.2 Audiencias Remotas.

A petición de una Parte o de oficio, el tribunal puede ordenar, previa consulta a las Partes, que la audiencia probatoria se celebre en formato de audiencia remota. En tal caso, el tribunal consulta a las Partes para establecer un protocolo que permita desarrollar la audiencia de forma eficiente, justa y sin interrupciones involuntarias. El protocolo puede abordar: la tecnología que se utilizará; las pruebas previas o capacitación sobre su uso; los horarios de inicio y finalización, atendiendo a las distintas zonas horarias de los participantes; la forma de presentar documentos a un testigo o al tribunal en tiempo real; y las medidas para garantizar que los testigos no sean indebidamente influenciados o distraídos durante su testimonio (IBA, 2020, Art. 8.2).

9.3 Control del Tribunal y reglas del interrogatorio.

El tribunal tiene en todo momento pleno control sobre la audiencia probatoria. Puede limitar o excluir cualquier pregunta, respuesta o comparecencia de testigo que considere irrelevante, insustancial, irrazonablemente gravosa, repetitiva, o que se encuadre en alguno de los supuestos de objeción contemplados en los Artículos 9.2 o 9.3. Las preguntas y repreguntas efectuadas a un testigo durante su interrogatorio no deben inducir irrazonablemente sus respuestas (IBA, 2020, Art. 8.3).

9.4 Orden de declaración.

Las Reglas IBA establecen el siguiente orden de declaración oral en audiencia: los testigos del demandante declaran en primer lugar, seguidos por los del demandado; tras el interrogatorio por la Parte que llamó al testigo, las demás Partes pueden interrogarlo en el orden fijado por el tribunal, y la Parte que lo presentó tiene luego la oportunidad de preguntas adicionales sobre asuntos surgidos en el interrogatorio de las otras Partes. A continuación, el demandante presenta en primer lugar la declaración de sus peritos, y a seguido el demandado presenta la de los suyos, con el mismo derecho a preguntas adicionales para la Parte que presentó al perito. El tribunal puede interrogar al perito que haya designado, quien a su vez puede ser interrogado por las Partes y por los peritos de las Partes (IBA, 2020, Art. 8.4(a)-(d)).

Este orden puede ser variado por el tribunal de oficio o a solicitud de Parte, incluyendo la organización de interrogatorios sobre asuntos específicos o la celebración de interrogatorios simultáneos en los que los testigos son confrontados unos con otros [modalidad conocida como careo de testigos] [IBA, 2020, Art. 8.4(f)]. El tribunal puede interrogar a cualquier testigo en cualquier momento [IBA, 2020, Art. 8.4(g)].

9.5 Compromiso de veracidad y ratificación.

Cualquier testigo que vaya a declarar debe, en primer lugar, comprometerse a decir la verdad o, en el caso de un perito, manifestar su auténtica convicción sobre las opiniones que va a expresar. Si el testigo ha presentado una declaración testimonial o un dictamen pericial, debe ratificarlo. Las Partes pueden acordar, o el tribunal ordenar, que la declaración testimonial o el dictamen pericial sirvan como testimonio directo del testigo o perito, en cuyo caso el tribunal puede no obstante permitir la práctica de nuevos testimonios directos orales (IBA, 2020, Art. 8.5).

El tribunal puede solicitar a cualquier persona que presente pruebas orales o escritas sobre cualquier asunto que considere relevante y sustancial para la resolución del caso, sujeto a las causales de exclusión de los Artículos 9.2 y 9.3. Cualquier testigo así convocado puede también ser interrogado por las Partes (IBA, 2020, Art. 8.6).

10. Admisibilidad y Valoración de la Prueba (Artículo 9).

El Artículo 9 constituye el eje normativo del sistema de admisibilidad probatoria de las Reglas IBA. Establece los poderes generales del tribunal en materia de prueba, las causales de exclusión obligatoria, la exclusión facultativa de prueba obtenida ilegalmente, las reglas sobre privilegio legal, y las consecuencias del incumplimiento probatorio.

10.1 Poderes generales del tribunal.

El tribunal determina la admisibilidad, relevancia, utilidad y valor de las pruebas (IBA, 2020, Art. 9.1). Esta atribución confiere al tribunal una discrecionalidad amplia que, lejos de generar arbitrariedad, permite adaptar el régimen probatorio a las necesidades específicas de cada caso.

10.2 Causales de exclusión obligatoria.

El tribunal excluirá, a instancia de Parte o de oficio, la prueba o la exhibición de cualquier documento, declaración, testimonio oral o inspección, total o parcialmente, cuando concurra alguna de las siguientes causales (IBA, 2020, Art. 9.2):

- (a) falta de relevancia suficiente o utilidad para la resolución del caso;
- (b) existencia de impedimento legal o privilegio bajo las normas jurídicas o éticas aplicables;
- (c) excesiva onerosidad de la práctica de la prueba solicitada;
- (d) pérdida o destrucción del documento, siempre que se demuestre una razonable probabilidad de que ello haya ocurrido;
- (e) confidencialidad por razones comerciales o técnicas suficientemente relevantes;

(f) razones de especial sensibilidad política o institucional, incluyendo pruebas clasificadas como secretas por un gobierno o institución pública internacional; o,
(g) consideraciones de economía procesal, proporcionalidad, justicia o igualdad entre las Partes.

10.3 Exclusión de prueba obtenida ilegalmente.

El tribunal puede, a petición de Parte o de oficio, excluir pruebas obtenidas ilegalmente (IBA, 2020, Art. 9.3). A diferencia de las causales del Artículo 9.2, esta exclusión es facultativa, lo que permite al tribunal ponderar las circunstancias específicas del caso antes de decidir.

10.4 Privilegio e impedimento legal.

Al evaluar la existencia de impedimentos legales o privilegios del Artículo 9.2(b), el tribunal puede tomar en consideración: la necesidad de proteger la confidencialidad de documentos o comunicaciones relacionados con la obtención de asesoramiento jurídico; la necesidad de proteger la confidencialidad de documentos o comunicaciones vinculados a negociaciones para un acuerdo; las expectativas de las Partes y sus asesores al momento en que se alega que surgió el privilegio; cualquier posible dispensa del privilegio por consentimiento, revelación anterior o uso favorable del documento; y la necesidad de mantener la justicia e igualdad entre las Partes, particularmente si están sujetas a normas jurídicas o éticas diferentes (IBA, 2020, Art. 9.4).

10.5 Consecuencias del incumplimiento y de la mala fe.

Las Reglas IBA establecen tres consecuencias específicas para el incumplimiento probatorio.

Primera: si una Parte no suministra sin explicación satisfactoria un documento requerido en una solicitud no objetada, o no cumple con lo ordenado por el tribunal, este puede inferir que ese documento es contrario a los intereses de esa Parte (IBA, 2020, Art. 9.6).

Segunda: si una Parte no pone a disposición sin explicación satisfactoria cualquier otra prueba relevante, incluyendo testimonios, el tribunal puede considerar que esa prueba es contraria a sus intereses (IBA, 2020, Art. 9.7).

Tercera: si el tribunal determina que una parte no se ha conducido de buena fe en la práctica de la prueba, puede tomar en cuenta ese incumplimiento al distribuir las costas del arbitraje, incluyendo las costas relacionadas con la práctica de prueba, adicionalmente a cualquier otra medida a su disposición bajo las Reglas IBA (IBA, 2020, Art. 9.8).

11. Conclusiones.

Las Reglas IBA sobre Práctica de Prueba en el Arbitraje Internacional conforman un sistema probatorio integral. Sus nueve artículos sustantivos, desde las consultas probatorias iniciales hasta las normas de admisibilidad y las consecuencias del incumplimiento, están articulados alrededor de tres principios que el propio Preámbulo enuncia: buena fe, derecho a conocer anticipadamente la prueba de la contraparte, y flexibilidad adaptable a cada procedimiento.

El sistema cubre todas las modalidades probatorias relevantes en el arbitraje internacional: la prueba documental [con su doble mecanismo de presentación espontánea y solicitud de exhibición]; la prueba testimonial [articulada en torno a la declaración testimonial escrita y el interrogatorio oral]; la prueba pericial [con un régimen diferenciado para los peritos de parte y los del tribunal]; la inspección; y las audiencias probatorias, incluyendo las remotas. Cada modalidad proporciona seguridad jurídica a las Partes sin sacrificar la flexibilidad inherente al arbitraje.

Particular relevancia tienen las disposiciones sobre admisibilidad del Artículo 9 de las Reglas IBA: la enumeración taxativa de las causales de exclusión, el carácter obligatorio de esa exclusión cuando concurre alguna de ellas, la facultad de excluir prueba obtenida ilegalmente, y las consecuencias [inferencia adversa y condena en costas] para las Partes que incumplan sus obligaciones probatorias o actúen de mala fe.

En suma, las Reglas IBA ofrecen un lenguaje probatorio común para el arbitraje internacional que resulta comprensible y utilizable por juristas de cualquier tradición jurídica.

12. Referencias.

International Bar Association. (2020). Reglas de la IBA sobre Práctica de Prueba en el Arbitraje Internacional (aprobadas el 17 de diciembre de 2020 por Resolución del Consejo de la IBA). IBA Arbitration Committee. <https://www.ibanet.org>

Apuntes sobre la competencia del Tribunal Superior Electoral: *¿Puede un tribunal conocer en amparo asuntos que no integran su competencia ordinaria?*

Nikauris Báez Ramírez

El Tribunal Superior Electoral ha sufrido, ***desde su creación***, una incomprensión de su competencia. La turbulencia ha afectado no solo el ejercicio mismo de las atribuciones propias de su fuero competencial, sino que se ha trasladado al ámbito político-partidario e, incluso, a los propios *procesos electorales*. Basta recordar cuando el Tribunal Superior Administrativo en 2020 suspendió una resolución de la Junta Central Electoral que establecía las posiciones en las que debían competir las organizaciones políticas. Como consecuencia, las organizaciones que postularon candidaturas en las elecciones municipales participaron con un determinado número en la boleta que, por la decisión de fondo ulterior, fue sustituido por otro para las elecciones presidenciales y congresuales. Es decir, en menos de tres meses hubo que modificar la *propaganda electoral*, las *impresiones realizadas por la Junta Central Electoral* y el *propio mensaje dirigido al electorado*.

Cuestión que, de haber recaído desde un inicio en su juez natural — el Tribunal Superior Electoral —, difícilmente habría desembocado en ese pequeño experimento institucional que terminó vulnerando todos los principios básicos del proceso electoral, como el de *certeza y calendarización electoral*, solo por mencionar algunos, al margen de todos los gastos en los que incurrieron las organizaciones políticas y las candidaturas para reconfigurar el mensaje, pasando, por ejemplo, de “*vota por X en el recuadro 5*”; a “*vota por X en el recuadro 10*”. Por tanto, no fue una mera fijación numérica la que se modificó; su lectura debe ser holística de cara a la *propaganda electoral*; al derecho de participación política y la predictibilidad del electorado.

Todo ello por la incomprensión del concepto “*contencioso electoral*”, cuya ambivalencia conceptual fue — y sigue siendo — acentuada por el Tribunal Constitucional, como lo demuestra la desafortunada sentencia que sostiene que las ***actas de escrutinio*** no pueden ser requeridas mediante una acción de amparo por ante el Tribunal Superior Electoral, sino siempre por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de “*información vinculada al derecho de acceso a información pública*” (TC/1328/25), a pesar de que, para el caso: **i)** se establecía en la etapa poselectoral del periodo; **ii)** el solicitante era un candidato; y, **iii)** era candidato de la demarcación y mismo nivel de elección respecto del cual solicitaba las actas de escrutinio. Me parece que no hay que aludir a su evidente conexidad, por tanto, esa restricción de competencia del Tribunal Constitucional me parece dantesca y violatoria frontalmente del *principio de corrección funcional*.

La incomprensión de lo contencioso electoral — que llevó a que cuestiones tan relevantes como el *reconocimiento de organizaciones políticas*, la *distribución de fondos públicos* y el *propio orden de la boleta electoral* fueran controladas por el Tribunal Superior Administrativo hasta un pasado reciente, esto es, hasta que definitivamente

fue zanjada la cuestión por el legislador en la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, con la brillante intervención ante la Comisión Bicameral del Congreso Nacional del magistrado Pedro Pablo Yermenos, que recuerdo con nitidez, en representación de su presidente y del otrora Pleno de Jueces de esa Alta Corte, siendo, a mi juicio, uno de los más grandes aportes de ese — ya no tan nuevo — *cuerpo legislativo*.

Previo a ello, cómo olvidar, cuando el legislador le atribuyó competencias en materia *penal-electoral*, siendo la República Dominicana el segundo país del mundo con una competencia de esa naturaleza, posteriormente declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional —por fortuna— (TC/0508/21). Del mismo modo, en materia de amparo, cuando el Tribunal Superior Electoral se atribuyó en una interpretación extensiva, *mediante reglamento*, competencia para conocer de asuntos gremiales, lo que también fue posteriormente declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional (TC/0164/24).

Desde ahí — *desde su provisional competencia en materia de gremios profesionales* — me surgió una duda: ***¿Puede un tribunal conocer en amparo asuntos que no integran su competencia ordinaria?*** Se podrá objetar, para la aproximación de una respuesta, el carácter autónomo de la acción de amparo; este escueto análisis no renuncia a ese carácter; más bien, parte de él y se construye desde él. Sin embargo, la inquietud surge porque para aquel momento no existía en ninguna ley o reglamento vinculado a las competencias del Tribunal Superior Electoral ningún otro proceso — como la nulidad de elecciones gremiales — cuyo conocimiento ordinario correspondiera al Tribunal Superior Electoral. **En aquel momento, al margen de todas las objeciones que pivotaban en negar esa competencia, mi respuesta sobre este aspecto concreto siempre fue negativa.** En este artículo pretendo desarrollar esa inquietud, ahora a propósito de la competencia que el Tribunal Superior Electoral asume en materia de amparo respecto de cuestiones vinculadas con las *actas del estado civil* y las *cédulas de identidad y electoral*.

Mediante la Sentencia núm. TSE/0033/2025, el Tribunal Superior Electoral asumió su competencia para conocer una *acción de amparo* argumentado para ello que la naturaleza dual de la cédula de identidad y electoral y su vinculación con el derecho al sufragio justificaban su intervención. Sin embargo, estimo que dicho precedente debe interpretarse de manera restrictiva, pues la competencia del Tribunal solo puede emanar de la Constitución y de la ley y no extenderse por un presunto criterio de *afinidad*. De ahí que, cuando la controversia tiene por objeto actuaciones administrativas derivadas del Registro Civil o de la expedición de la cédula de identidad y electoral — y no la tutela inmediata de derechos político-electorales — el conflicto pertenece al ámbito administrativo y registral, cuya competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria, criterio que, además, encuentra respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha reconocido la existencia de vías ordinarias idóneas para conocer de las controversias relativas al Registro Civil (véase, por todas, TC/0101/22, posteriormente reiterada en las Sentencias TC/0428/24, TC/0070/25, TC/0887/25 y TC/0686/26).

De ahí que estimo pertinente, por tanto, deslindar la competencia del Tribunal Superior Electoral cuando se esté frente a una reticencia en la entrega o devolución de la cédula de identidad y electoral, siempre que ello no tenga necesaria conexidad con el *registro civil* y, de hecho, puede tratarse de una restricción que puede provenir de un tercero. Por ejemplo: *i)* cuando se intenta comprar el voto y, para ello, se retienen físicamente las cédulas de identidad y electoral; *ii)* cuando una entidad pública o privada retiene la cédula o se niega a su devolución como mecanismo de presión para la terminación de un determinado servicio o el cumplimiento de una obligación; *iii)* cuando el empleador, una entidad financiera o cualquier particular retiene la cédula como mecanismo de presión o garantía para el cumplimiento de una obligación; *iv)* cuando un centro educativo, establecimiento comercial o cualquier otra institución condiciona la devolución de la cédula al cumplimiento de requisitos ajenos a la identidad de su titular; *v)* cuando la cédula es retenida por particulares con el propósito de impedir que su titular ejerza oportunamente derechos políticos; *vi)* cuando una autoridad o funcionario retiene la cédula sin habilitación legal para ello o fuera de los supuestos previstos por el ordenamiento jurídico, es decir, estas son acciones que, con relación al plástico —otrota tarjeta de identidad—, menoscaban el derecho fundamental de *elegir y ser elegible*.

Como se aprecia, el catálogo de acciones u omisiones indicadas se encausa, en principio, a través de una acción en aras de la *protección del derecho a la identidad*. Sin embargo, podría —y bajo el riesgo de proponer un sofisma— encuadrarse en una limitación al *derecho a elegir y ser elegible*, ya sea impidiendo el reconocimiento de una precandidatura o candidatura o, incluso, el derecho a votar dentro y fuera de las estructuras partidarias, dependiendo del *momentum* en que tales acciones sean perpetradas. Si tiene el efecto descrito, que impacta la esfera *político-electoral*, ello, podría constituir una acción susceptible de control por ese fuero jurisdiccional, en aras de que cese la retención ilícita.

Aunque me realizo un auto repara con un criterio de la Suprema Corte de Justicia (SCJ-TS-24-2520), con el que concuerdo, en razón del cual:

(...) la jurisdicción contenciosa administrativa no tiene el monopolio del control al derecho de la actividad administrativa, sino que intervendrán otros órdenes jurisdiccionales, tales como serían el laboral, que aplica al caso objeto de esta sentencia, la jurisdicción inmobiliaria, en los casos que involucren la actividad administrativa registral; y la civil, en los casos que involucren disputas entre comerciantes referentes a diferentes modalidades de la propiedad industrial al tenor de la Ley núm. 20-00.

31. Preciso es distinguir aquí que cuando esas jurisdicciones solucionan dichos conflictos no solo aplican las normas relacionadas con su competencia de atribución (laboral, inmobiliaria y civil) y correlativas a la dimensión privada del conflicto, sino que también aplican, con igual intensidad, las normas de derecho administrativo que correspondan al momento en que procedan a controlar la actividad administrativa de que se trate y de

cuya solución dependa parte o todo del conflicto, lo que constituye la dimensión pública del problema. Esto ocurre de igual manera cuando la jurisdicción administrativa aplica el derecho privado en el control de la actividad administrativa de los órganos y entes de la administración pública ya que esta última está vinculada a todo el derecho y no solo al derecho administrativo.

De ese criterio se desprende que no todos los *actos de la administración* son susceptibles de control por la jurisdicción *contencioso-administrativa*, sino que, dependiendo del grado de especialidad, pueden ser conocidos por la jurisdicción laboral, civil, inmobiliaria y, agregamos, por el Tribunal Superior Electoral, siempre debiendo observar, con igual intensidad, la materia de su especialidad y los principios del derecho administrativo. Extrapolando ese criterio al caso, nos preguntamos: *¿será que un amparo de esta naturaleza debe ser conocido siempre por la jurisdicción civil por el derecho primerísimo a la identidad o, por el contrario, cuando sobrevenga próxima al período electoral, corresponde al Tribunal Superior Electoral por la incidencia directa que proyecta sobre el derecho a elegir y ser elegible?*

Dejamos ambas propuestas sobre la mesa. No sin poner de relieve que ello podría erigirse, como he dicho, en un sofisma, pues el derecho vitalísimo asociado a la retención de la cédula es el de identidad que, por su carácter, tiene múltiples derechos conexos. Lo contrario también nos invitaría a entender que la jurisdicción laboral podría ser competente si hay limitación al derecho al trabajo o a la seguridad social. Es decir, me parece que lo medular será siempre la identificación del casco duro del derecho para poder entender —y aplicar— el criterio de afinidad y de juez natural.

Por otro lado — y en un ejercicio de encuadre de la competencia del Tribunal para acciones de amparo con naturaleza conexas a los actos de los actos del estado civil — pudiera sostenerse que, aunque la ley solo le reconoce competencia para conocer de acciones de amparo cuando virtualmente exista una amenaza o vulneración de derechos político-electorales, que, como se ha dicho, *dependerá del tiempo en el que sean ejercidas*, esta podría extenderse a materias respecto de las cuales el propio Tribunal **ostenta competencia en asuntos ordinarios**, como ocurre con las rectificaciones de actas del estado civil y, ahí no habría que verificarse el momento de la ocurrencia, pues el apoderamiento partiría de una competencia que, por afinidad, tiene a través de las vías ordinarias.

Por ejemplo, si la actuación que ejecute la administración presuntamente restrictiva de derechos fundamentales – incluido el de la identidad – estuviese vinculada a: **a)** que un ciudadano tenga inhabilitada su acta de nacimiento —y, por tanto, su cédula de identidad y electoral— por una rectificación de la fecha de nacimiento, en razón de que existen parientes con la misma o una fecha cercana, supuesto que la administración determina como *falsedad de datos*; o, **b)** cuando la restricción obedezca a la vinculación de un acta de nacimiento con la cédula de identidad y electoral de uno de los padres, identidad respecto de la cual existe una falsedad de datos y, por ello, deban rectificarse dichos números en las actas de quienes figuren como sus descendientes.

Estos dos supuestos podrían suponer una extensión de las competencias del Tribunal Superior Electoral, no solo por su eventual vinculación con los derechos político-electorales, sino por una **protección directa del derecho a la identidad**, ello en tanto, en cualquier caso, es el juez del fondo de la cuestión. Es decir, puede decidir todo lo conexo al derecho fundamental que, por las vías ordinarias, está llamado a resarcir. Naturalmente, este ejercicio lo exponemos en aras de aportar a la doctrina jurisprudencial del Tribunal y a una posible extensión teleológica que no se vea maniatada por el positivismo que, se insiste, parece supeditar la competencia del Tribunal en materia de amparo exclusivamente a lo *político-electoral*.

La idea a retener sobre la vinculación del amparo para la protección del derecho a la identidad, cuando la vulneración invocada tenga como base que la acción para “*subsanan*” la falsedad que endilga la administración —en este caso, la gestora del registro civil—, es que el Tribunal Superior Electoral sería igualmente competente para conocer de cualquier aspecto que estuviese vinculado con un eventual apoderamiento por vías ordinarias, como lo ponen de relieve los dos ejemplos expuestos sobre las rectificaciones, de su exclusiva competencia. Ello le permite, incluso, que pueda disponer la inadmisión del amparo y el conocimiento del asunto a través de la vía ordinaria — *dentro de su propio fuero competencial* — si estimase que la controversia involucra aspectos de legalidad o requiere medidas de instrucción cuya ordenación sean incompatibles con la *naturaleza del amparo*.

En palabras más simples — si es que hasta aquí no hemos sido lo suficientemente claros —: sería competente para conocer de la *acción de amparo*, aun cuando la reticencia sea conexas a una suspensión previa del acta de nacimiento, es decir, de un acto del estado civil, si la actuación de la administración está asociada a un aspecto que, por la vía ordinaria —por tratarse de una rectificación—, es de exclusiva competencia del Tribunal Superior Electoral.

Lo que se expone no es menor. Estimo que el juez que tiene la afinidad de la competencia ordinaria es el que, con mayor entidad, puede decidir la suerte de una acción de amparo, pues podría verificar, conforme a la sana crítica y máxima de experiencia que arroja su *expertis* en los casos ordinarios, si la actuación de la administración tiene una naturaleza tal para continuar o si, por el contrario, debe ser cesada a través de una acción de amparo; lo que — con todo respeto — no podría necesariamente verificar el Tribunal si la conexidad deviene de un supuesto de **suplantación de identidad** [en sus cinco tipos: **1.** Dos números de cédula de identidad y electoral vinculados a un mismo número de evento de nacimiento. **2.** Suplantación a un fallecido en sus dos casuísticas: i) cuando la persona nunca portó un documento de identidad y electoral, por haber fallecido antes de alcanzar la mayoría de edad; o ii), cuando el ciudadano porto cédula de identidad y electoral, fallece y ello no se declara. **3.** Una cédula vinculada a un evento de nacimiento, pero utilizada dicha cédula por dos personas. **4.** Una persona titular de un acta de nacimiento vs. Una persona que, con esos datos obtienen una cédula. **5.** Dos números

de cédula de identidad y electoral vinculadas a un mismo número de evento de nacimiento]; **falsedad de datos** o cualquier otra **irregularidad** atribuible a un acto del estado civil, sin que — se reitera — sea objeto de rectificación.

Entender lo contrario — y extenderlo a supuestos más allá de los indicados — genera, en la actualidad, un claro conflicto competencial, en el que la jurisdicción civil — e incluso la contencioso-administrativa — se atribuye esta misma competencia por la vía de amparo. Ello ha dado lugar a que, actualmente, **tres jurisdicciones** conozcan de las mismas acciones, lo que, sin dudas, pivota en detrimento de la seguridad jurídica y germina un dispendio competencial que lacera a los administrados y, por qué no decirlo, a la propia gestora del Registro Civil.

La idea anterior — en ciernes, si se quiere — ha sido esbozada por el propio Tribunal Constitucional. Aunque no de forma expresa, en un no muy difícil ejercicio de intelección, ello salta a la vista. Veamos: En su sentencia TC/0156/13 estableció que: *“El derecho a la indemnización reclamada depende (...) de que las empleadas públicas demuestren que fueron “cesadas” en sus funciones de manera injustificada. Por lo cual resulta que en la especie no se trata simplemente de que la institución demandada este obligada a pagar la referida indemnización en un plazo establecido, sino que dicho pago está condicionado a que se demuestre que el “cese” de las funciones fue ordenado de manera arbitraria. La prueba del “cese” injustificado de funciones **debe hacerse por ante la vía ordinaria, en particular, por ante el Tribunal Superior Administrativo, por tratarse de una cuestión cuya solución adecuada requiere el agotamiento de los procedimientos de prueba ordinarios. (...) Corresponde, pues, el juez ordinario, y no al de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos**”.*

En su sentencia TC/0225/13 estableció que *“la ilegalidad de una resolución o la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un particular **debe ser ventilada ante la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria, a la cual corresponde dirimir la indicada litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución de la República**”.*

En su sentencia TC/0084/12, en relación con la devolución de un bien incautado -en ese caso, un vehículo-, en virtud del artículo 190 del Código Procesal Penal ocasión en la que, además, afirmó que *“el Juez de la Instrucción cuenta con los mecanismos y los medios más adecuados para determinar la procedencia o improcedencia de la entrega o devolución de un bien mueble que ha sido incautado como cuerpo del delito. Es dicho juez, además, quien está en condiciones de dictar una decisión en un plazo razonable y que se corresponda con la naturaleza del caso. (...) Debemos destacar, por otra parte, que el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que tal decisión supone establecer si la investigación permitirá prescindir del secuestro del referido vehículo; **aspecto penal que corresponde resolver a la jurisdicción especializada en la materia**”.*

Lo mismo dijo en su sentencia TC/0261/13, pero en relación con la devolución de un arma de fuego. Y, asimismo, en su sentencia TC/0280/13, en relación con la devolución de una suma de dinero, precisando en este caso que el juez de instrucción es *“el funcionario judicial que dispone del conocimiento y la información pertinentes sobre la investigación penal de que se trate”*.

En su sentencia TC/0083/12, mediante la cual derivó el asunto “ante el juez de los referimientos o ante el juez apoderado del embargo”, en el entendido de que “el procedimiento de referimiento está previsto para resolver los casos urgentes, de manera tal que siguiendo el mismo existe la posibilidad de obtener resultados en un plazo razonable”, y, además, reiteró su criterio de que *“el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que tal decisión supone establecer la regularidad del embargo retentivo de referencia, lo cual implica determinar aspectos de las materias civil y procesal civil, las cuales corresponde dirimir a la indicada jurisdicción”*.

En su sentencia TC/0118/13 consignó que *“determinar si el referido Contrato de Póliza debe ser o no debe de ser ejecutado es una cuestión de fondo a delimitar por la jurisdicción correspondiente, ya que ello implicaría determinar si existe o no violación contractual para lo cual es necesario interpretar la convención suscrita entre las partes, aspecto este que es competencia de los jueces de fondo”*.

De la línea jurisprudencial expuesta se pone meridianamente de relieve que el Tribunal Constitucional ha construido un criterio uniforme según el cual el juez de amparo no está llamado a sustituir al juez natural del fondo cuando la tutela del derecho fundamental invocado exige resolver aspectos cuya determinación corresponde, por disposición legal, a una **jurisdicción especializada**. La razón — a mi modo de ver — no solo recae en la existencia de una vía ordinaria, sino, principalmente, en que el juez del fondo es quien dispone del *conocimiento técnico, la experiencia, los mecanismos de instrucción* y la *competencia material* para adoptar una decisión adecuada sobre la controversia.

Por lo anterior nos permitimos sostener que si la actuación administrativa que se reputa lesiva del derecho a la identidad o de los derechos político-electorales encuentra su causa en una cuestión cuya resolución ordinaria corresponde al Tribunal Superior Electoral — a través de las rectificaciones de actas del estado civil —, es ese órgano jurisdiccional el que se encuentra en mejores condiciones para valorar la juridicidad de la actuación administrativa, aun cuando ello ocurra en el marco de una *acción de amparo*. Si el Tribunal estimase que la controversia requiere una actividad probatoria o el examen de aspectos de legalidad incompatibles con la naturaleza sumaria del amparo, el propio Tribunal podría reconducir el conocimiento del asunto hacia la vía ordinaria de su propio fuero competencial, sin necesidad de declinar la controversia a una jurisdicción distinta, declarando su competencia y, a su vez, desapoderándose por la correspondencia a otra vía ordinaria que no es de su competencia.

De ahí que, si no es el Tribunal competente para los procesos ordinarios por afinidad, tampoco debería serlo para el amparo por extensión, de ahí que la respuesta a si *¿puede un tribunal conocer en amparo asuntos que no integran su competencia ordinaria?*, sea negativa, salvando el aspecto de proximidad con el período electoral y ahí sí, la comprobación directa de amenaza al *derecho a elegir y ser elegible*, siempre que no pase de soslayo la causa y entidad de la privación, lo que deberá leerse en clave con el criterio de la SCJ-TS-24-2520, y verificarse sino debe ser la jurisdicción ordinaria la competente, aunque aplicando con igual intensidad el análisis sobre la identidad y los derechos de ella derivados, como el de elegir y ser elegible.

Sin que lo expuesto suponga un entuerto o un esfuerzo artificioso de deslinde competencial que enrede aún más los entresijos de la atribución material del Tribunal Superior Electoral, esperamos que constituya un aporte al fortalecimiento de una jurisdicción que nació maniatada y que el tiempo ha sabido reivindicar.

¿Por qué obedecemos las reglas? El papel de la sanción administrativa

Stalin Alcántara Osser

La Administración adopta cotidianamente decisiones que inciden desfavorablemente sobre los derechos o el patrimonio de las personas. Sin embargo, no toda decisión perjudicial constituye una sanción en sentido jurídico, aunque puedan ser percibidas como extremadamente desfavorables. Una expropiación, por ejemplo, puede resultar mucho más gravosa para su destinatario que una multa por estacionamiento indebido y, pese a ello, no posee naturaleza sancionadora. Lo que distingue a una sanción de otros actos desfavorables es que la misma se presenta como una respuesta a una conducta que el ordenamiento considera como ilícita o antijurídica.[1]

Asimismo, vale señalar que no toda reacción de la Administración ante una conducta contraria al ordenamiento puede calificarse como sanción. Ante ellas, el ordenamiento puede prever, meramente, un mecanismo de restauración del orden normal de las cosas alterado por dicha conducta; así sucede en el caso de las *medidas resarcitorias* o de las *medidas de reposición*. El cierre de un establecimiento que opera sin licencia, por ejemplo, puede funcionar como una medida de restablecimiento de la legalidad, destinada a hacer cesar una situación irregular, y no necesariamente como un castigo.[2]

El contenido material de la medida, por tanto, no basta para determinar su naturaleza jurídica. Una misma consecuencia —como el cierre de un establecimiento o la suspensión de una actividad— puede operar como sanción o como medida de restablecimiento, dependiendo de su fundamento legal y de la finalidad que persiga.

Para Santamaría Pastor, existe una sanción en sentido técnico cuando a una conducta ilícita se vincula la *imposición de una privación o restricción de derechos* con una finalidad represiva, pero también preventiva o disuasoria. Esa consecuencia no tiene que guardar una equivalencia exacta con el daño producido. Precisamente por su carácter punitivo, su imposición exige el cumplimiento de garantías materiales y procedimentales más rigurosas que las requeridas para adoptar otras medidas administrativas desfavorables.[3]

En términos semejantes, Tomás Cano Campos define la sanción administrativa como «un acto de contenido desfavorable previamente determinado en la Ley, dictado por la Administración como consecuencia de una conducta antijurídica, tras el correspondiente procedimiento sancionador y con una finalidad preventiva y disuasoria de conductas similares».[4]

De ambas formulaciones pueden extraerse sus elementos esenciales: i) la existencia de una conducta antijurídica; ii) una consecuencia desfavorable previamente establecida por la ley; iii) una finalidad represiva y preventiva; iv) la competencia de la Administración para imponerla; y iv) la tramitación del correspondiente procedimiento

sancionador. La denominación utilizada por la autoridad no resulta determinante: una medida no se convierte en sanción simplemente porque así sea presentada, ni pierde esa naturaleza porque se le atribuya otro nombre.

Una vez delimitado el concepto, surge una cuestión más amplia: ¿son las sanciones las únicas o principales razones por las cuales las personas obedecen las reglas?

La concepción clásica sobre este tema fue formulada por Hans Kelsen, para quien «las sanciones se establecen por parte de un orden normativo para garantizar la eficacia de dicho orden»[5]. Desde esta perspectiva, la previsión de una consecuencia desfavorable presupone que el deseo de evitarla puede motivar una conducta conforme con la norma. Por eso, la eficacia de las reglas que ordenan o prohíben determinados comportamientos se encuentra relacionada con la aplicación efectiva de las normas que establecen las sanciones correspondientes.

De la concepción de Kelsen podemos destacar que un ordenamiento cuyas infracciones no producen consecuencias corre el riesgo de perder capacidad para orientar la conducta de sus destinatarios. Si las personas perciben que las reglas pueden incumplirse sistemáticamente sin que exista respuesta alguna, la autoridad práctica de esas reglas termina debilitándose.

Aunque, de igual modo, Kelsen advierte que el cumplimiento de una norma *no tiene que estar motivado necesariamente por el temor a la sanción*. Las normas pueden ser observadas por razones muy diversas, incluso difíciles de identificar: convicción, hábito, confianza en las instituciones, aceptación de su legitimidad, presión social, conveniencia o temor a las consecuencias jurídicas[6]. La sanción es, por tanto, un instrumento relevante para asegurar la eficacia del ordenamiento, pero no constituye la única razón por la cual las personas obedecen las reglas.

De lo anterior podemos afirmar que el sistema jurídico tiene una doble responsabilidad. Primero, debe definir con precisión las conductas prohibidas, dejando claro a los ciudadanos cuáles acciones están fuera de los límites permitidos por la ley. Esta definición debe ser detallada y accesible, de manera que todas las personas puedan entender qué comportamientos son inaceptables y cuáles son las expectativas legales en diferentes contextos.

Segundo, el ordenamiento debe asegurar que la aplicación de las consecuencias de infringir estas normas sean lo suficientemente disuasorias. Es decir, las sanciones deben ser adecuadamente severas para desalentar a las personas de violar las leyes, estas pueden variar desde multas, trabajos comunitarios, hasta la privación de libertad, dependiendo de la gravedad de la infracción.

Ahora bien, la eficacia no debe traducirse en excesos de la potestad sancionadora. Una sanción desproporcionadamente grave o aplicada de manera arbitraria, no fortalece necesariamente el cumplimiento de las reglas. Las consecuencias deben ser

proporcionales a la infracción, aplicadas de manera coherente y precedidas de un procedimiento que permita comprobar los hechos, determinar la responsabilidad y garantizar el derecho de defensa.

En el ámbito administrativo, estas consecuencias pueden consistir en multas, suspensiones temporales, inhabilitaciones o restricciones de derechos previamente establecidas. La privación de libertad, en cambio, pertenece al ámbito de la respuesta penal y no debe presentarse como un ejemplo ordinario de sanción administrativa.

En definitiva, la prevención, la orientación, y la sanción no son mecanismos excluyentes, sino partes de una misma estrategia de cumplimiento. Así, la percepción de que una violación a la norma será detectada y sancionada es crucial para mantener el orden social, pues si las personas creen que pueden infringir las leyes sin consecuencias, la eficacia de todo el sistema normativo se ve comprometida.

[1] Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo general*, vol. 2, 5.ª ed. (Madrid: Iustel, 2018), 338.

[2] Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo general*, 338–340.

[3] Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo general*, 340.

[4] Tomás Cano Campos, «Potestad sancionadora», en *Diccionario de derecho administrativo*, dir. por Santiago Muñoz Machado, vol. 2 (Madrid: Iustel, 2005), p. 1910

[5] Hans Kelsen, *Teoría general de las normas* (México: Trillas, 1994), 144

[6] Kelsen, *Teoría general de las normas*, 144–145.

Reflexión sobre el acatamiento de precedentes constitucionales dictados con ocasión de acciones directa de inconstitucionalidad contra ordenanzas municipales que imponen el pago de una contribución especial por uso comercial de espacios públicos (aceras)

Jesús Rodríguez Pimentel

Dedicado al estimado hermano y colega Taniel Agramonte Hidalgo

En fecha 27 del mes de diciembre de 2023, fue dictada la sentencia TC/1094/23 por el Tribunal Constitucional Dominicano (en lo adelante TC), en ocasión a una Acción Directa de Inconstitucionalidad contra la Ordenanza No. 1-2022 de fecha 16 de febrero de 2022, emitida por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional, disposición municipal que, entre otras cosas, dispone *el establecimiento de una contribución especial a cargo de las personas físicas y jurídicas que realizan actividades comerciales y hacen uso exclusivo de acceso a sus establecimientos, aprovechando las aceras, alterando su construcción original*^[1]. Decisión que sirvió para convencernos en plasmar la presente reflexión, pues ya habíamos tenido conocimiento de varias decisiones sobre este aspecto.

De manera previa, procederemos a realizar un recuento de los antecedentes a este precedente constitucional^[2], por ser necesario para su correcto desarrollo y de este modo lograr poner al lector en contexto sobre la relevancia del tema que hoy nos ocupa.

Este periplo inicia en el año 2015, con el fallo de la primera Acción Directa de Inconstitucionalidad contra una Resolución emitida por el Ayuntamiento municipal de Santiago de los Caballeros en fecha 7 de octubre de 2008, sobre un aspecto similar; en el cual el TC en fecha 3 de noviembre de 2015^[3], juzgó:

“13.3. Al respecto de esa atribución, si bien es cierto que esta descansa en el hecho de que el uso de rampa de acceso involucra la utilización y aprovechamiento de un espacio perteneciente a los ayuntamientos, no menos cierto es que la imposición de la referida tasa debe observar cierta razonabilidad, y no representar un obstáculo al ejercicio del derecho de propiedad de los munícipes”.

“13.4. Tal afirmación la hacemos en razón de que al no tener la tasa dispuesta en el artículo 282 un carácter de tasa única que haya sido predeterminada de antemano por el legislador, sino que se fija tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilización del bien afectado si estos no fueren públicos⁷, el establecimiento de una tasa anual sujeta a indexación observando los índices económicos del precio al consumidor, pudiere representar para los ciudadanos una limitante para poder acceder con su vehículo a su propiedad inmobiliaria; de ahí que tal situación representaría una trasgresión a la facultad de goce y acceso que encierra el derecho de propiedad dispuesto en el artículo 51 de la Constitución”.

“13.5. En ese orden, este tribunal sostiene que para que la referida facultad no transgreda irrazonablemente el derecho de propiedad de los ciudadanos, debe considerarse que la imposición de la tasa referida a la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial por entradas de vehículos a través de las aceras y por su construcción, dispuesta en el artículo 282 de la Ley núm. 176-07, debe producirse al momento en que se realicen los trámites para la obtención de los permisos de construcción, reconstrucción, alteración o remodelación de un bien inmueble, o para la construcción, reconstrucción o alteración de una rampa de acceso que esté ubicada en un inmueble ya edificado, acorde con la atribución conferida en el artículo 8 de la Ley núm. 6232, de Planificación Urbana”.

En ese mismo orden, otro precedente constitucional importante es la Sentencia TC/0535/20 de fecha 29 de diciembre de 2020, también del TC en ocasión a otra *Acción Directa* de Inconstitucionalidad contra 2 artículos de la Resolución No. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional[4] en fecha 8 de febrero de 1996 (ya derogada), que dispuso:

“10.8. De todo esto se desprende que, el cobro de las tasas debe producirse al momento en que se realicen los trámites para la obtención de los permisos de construcción, por lo que se demuestra que las tasas cobradas anualmente por el Ayuntamiento del Distrito Nacional a personas físicas y jurídicas que utilicen las aceras de las calles y avenidas principales de la ciudad para penetrar a sus rampas devienen ilegales e inconstitucionales; en todo caso, las tasas deben ser cobradas solo una vez, en el momento mismo en el cual son aprobados los planos para su construcción o modificación”.

“10.9. Por tanto, la Resolución núm. 21/96, emitida por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), vulnera el precedente constitucional que establece que las contribuciones, tasas o arbitrios que se imponen sin que exista una contraprestación de un servicio que los agentes usen en provecho propio, se convierten en impuestos, no en contribuciones especiales en el marco de los regímenes impositivos, lo que también constituye una violación al artículo 93, numeral 1, letra a) de la carta sustantiva, que reserva la creación de impuestos al Congreso Nacional”.

“10.11. Sin embargo, el Ayuntamiento del Distrito Nacional cobra arbitrios municipales por uso de rampas sin estar esta cuestión determinada en la ley, ignorando con ello que, para que este se pueda cobrar, debe existir una contraprestación de servicio por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional, en caso contrario, el arbitrio municipal evidentemente colide con los impuestos nacionales y contraviene la Constitución y las leyes”.

“10.12. Por lo expuesto precedentemente, este tribunal constitucional determina que los artículos primero y segundo de la Resolución núm. 21/96, librada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional el ocho (8) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996) son inconstitucionales, por cuanto su ejecución tiene por efecto restringir irrazonablemente,

el principio de legalidad tributaria municipal y el derecho de propiedad dispuesto en los artículos 200 y 51.2 de la Constitución de la República”.

Asimismo, otra jurisprudencia de esta índole que vale la pena destacar, -aunque no se trate de la Alcaldía del Distrito Nacional- es la decisión TC/0138/22 de fecha 12 de mayo de 2022 contra la Ordenanza No. 04-11, dictada por el Ayuntamiento[5] del Municipio Santo Domingo Este, el 4 de marzo de 2011, donde fue pronunciado que: *“11.1.9. En consecuencia, al tratarse de un caso similar al antes referido precedente, en cuanto a la imposición de una tasa por la colocación de una rampa utilizando tanto las calles principales de la avenida como las calles secundarias, queda claramente delimitado que vulnera el derecho de propiedad al ser limitativo del mismo de forma desproporcional ni haber sido emanada del poder legislativo, por lo que devine en inconstitucional el artículo IV de la Ordenanza núm. 04-11 dictada por el Ayuntamiento del Municipio Santo Domingo Este, el cuatro (4) de marzo de dos mil once (2011)”.*

En cuanto a la decisión (TC/1094/23) y abundando un poco más sobre esta, en palabras de los juzgadores:

“10.15. Para fines de obtener una definición de qué se considera una contribución especial, nos referiremos a la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia num. C-272-16:

En los anteriores términos, en primer lugar, las contribuciones especiales son compensaciones que el contribuyente paga, necesariamente, en razón de una ventaja, una utilidad o un beneficio recibido. Este beneficio se produce gracias a obras públicas o actividades desarrolla el Estado. En segundo lugar, los recursos producto del recaudo tienen una destinación específica, consistente en la financiación de esa actividad o inversión. La finalidad del gravamen es recuperar lo invertido o sostener la actividad que favorece a los obligados.

En tercer lugar, la contribución debe ser equivalente a los beneficios que, en virtud de la actuación estatal, son percibidos por los sujetos pasivos. En cuarto lugar, la realización de la actividad estatal en la cual se emplearon los recursos que buscan ser recuperados por medio de la contribución, no se lleva a cabo a elección o por solicitud del contribuyente. En consecuencia, cabría agregar, el pago del gravamen tampoco es opcional sino obligatorio. Y, en quinto lugar, por regla general, la contribución debe ser progresiva, pues la tarifa debe ser liquidada con arreglo al beneficio obtenido”.

“10.16. Los fondos a ser recaudados por parte de la Ordenanza num. 1-2022 serían para hacer la construcción de Imbornales, Filtrantes, Remozamiento de Areas Verdes, Aceras y Contenes. El Artículo 20.a de la Ley num. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, establece:

El ayuntamiento, por si o asociado a otros, prestara con carácter obligatorio los servicios mínimos siguientes: a) En todos los municipios: Cementerios y servicios fúnebres,

recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales, limpieza vial, acceso a los núcleos de población, reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales, plazas, parques públicos, biblioteca pública, instalaciones deportivas, matadero, mercado, protección y defensa civil, prevención y extinción de incendios, protección del medio ambiente, planeamiento urbano y servicios sociales básicos. La construcción, reconstrucción y mantenimiento de autopistas y carreteras intermunicipales son responsabilidad del Gobierno Central”.

“10.17. Sin embargo, las contribuciones especiales tienen un carácter de ser otorgada para obtener contraprestaciones frente a beneficios que, necesariamente, se reflejen en utilidades o ventajas patrimoniales efectivas ara los sujetos pasivos, como elemento consustancial de esa modalidad fiscal. Dicha definición es recalcada en la anteriormente citada Ley num. 176-07, en su artículo 291, detalla:

Los ayuntamientos podrán establecer contribuciones especiales sobre la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter municipal”.

“10.18. Así las cosas, la contribución especial hoy atacada busca gravar una actuación particular (dígase el uso de acceso a establecimientos comerciales a través de las aceras) con un fin general (tener acceso a aceras en buen estado). Aun así, estamos hablando de dos puntos neurálgicos que el Ayuntamiento del Distrito Nacional está abarcando, en primer lugar, no estamos frente a una actuación particular, sino frente a un servicio público de carácter obligatorio que las municipalidades deben brindar y dos, no existe un aumento en el patrimonio individual de los obligados, pues una acera es un bien de dominio público municipal (...)”.

10.19. En tal tenor, observamos que no nos encontramos bajo un escenario de una contribución especial propiamente dicha. Por lo contrario, nos estamos encontrando con una figura similar a la expuesta por la Sentencia TC/0535/20, simplemente utilizando una nomenclatura distinta donde la contraprestación del servicio no desemboca en un aumento de patrimonio para el sujeto pasivo. Por esto, mediante la Ordenanza num. 1-2022 se intenta escapar de las atribuciones delegadas por la Constitución y la Ley num. 176-07. Cabe recordar que, en la sentencia citada previamente, detallamos:

10.20. Sin embargo, el Ayuntamiento del Distrito Nacional cobra arbitrios municipales por uso de rampas sin estar esta cuestión determinada en la ley, ignorando con ello que, para que este se pueda cobrar, debe existir una contraprestación de servicio por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional, en caso contrario, el arbitrio municipal evidentemente colide con los impuestos nacionales y contraviene la Constitución y las leyes.

De una lectura concienzuda de las consideraciones del TC antes transcritas, es evidente que la línea de precedentes ha sido la misma, pues en sus propias palabras, transcribe

y reitera consideraciones de decisiones anteriores, lo que evidencia coherencia y unidad jurisprudencial. En ese sentido, algunos se preguntarán, por qué el interés en este tema hasta el punto de adentrarnos a escribir este modesto escrito, y no es más porque para nosotros y entendiendo que para la mayoría de los ciudadanos de nuestro país fue una satisfacción inmensa la creación del Tribunal Constitucional Dominicano, que sería independiente y soberano, fuera del alcance de los poderes del Estado, principalmente el Poder Judicial.

Este *magno* tribunal, sin tener que pulular mucho sobre esto por encontrarse en un texto constitucional, fue concebido con el objetivo de *“garantizar la supremacía de la constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales”*[6]. Asimismo, dicho texto finaliza con que *“sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”*[7].

Este artículo de nuestra Constitución, a nuestro entender tiene una importancia medular para llegar a entender, entre otras cosas, las atribuciones y el profundo impacto que las decisiones del TC “deberían” tener sobre los dominicanos, los organismos de la administración pública descentralizados o no e instituciones estatales, en fin, como reza la famosa alocución *“Erga Omnes”* y, en adición a esto, atreviéndonos a citar al tribunal homólogo de Perú cuando juzgó que *“el precedente sería aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto, la cual va a establecerse como regla general...”*[8].

No obstante todos los dotes antes mencionados, hemos podido percibir que desde su conformación y a lo largo de su ejercicio jurisdiccional, que esto no ocurre en todos los casos. Es decir, sus decisiones no siempre son acatadas y mucho menos ejecutadas, siendo nuestro tópico un claro ejemplo de esto.

Si observamos, en cuatro decisiones distintas, tiempos y partes disímiles y hasta otras jurisdicciones, las Alcaldías han insistido en mantener el cobro de una “contribución especial” por el uso de “rampas” de acceso o uso de espacio público a los inmuebles que se dedican al comercio, utilizando la “modificación” o “adecuación” de sus ordenanzas, especialmente, sustituyendo términos y agregando funciones de mantenimiento y arreglo de estas áreas, lo que ya es propio de sus funciones conforme la legislación que los rige[9] y, cuestión que además, no es suficiente para sustraerlas del control constitucional, mucho menos si existe identidad entre el hecho generador y el fin perseguido.

A ello debe agregarse que dichos precedentes constitucionales se encuentran revestidos de cosa juzgada[10] y, por lo tanto, una vez, en este caso, las ordenanzas atacadas, se declaran inconstitucionales también son expulsadas del ordenamiento jurídico; *...con esto se busca impedir que se discuta indefinidamente sobre el punto específico decidido y evitar, en consecuencia, que pudiesen presentarse fallos*

contradictorios[11]. Dándosele de este modo cumplimiento a la función del TC de resguardar el orden constitucional.

Empero, en esta ocasión no venimos a discutir la procedencia o no de estos cobros - aunque dejamos constancia que nuestro criterio siempre ha sido que son violatorios del orden constitucional y legal- Sino, más bien manifestar nuestra inconformidad y hasta decepción en cuanto a lo que para nosotros es inconcebible, el constante y persistente desmérito y desdén a los citados precedentes constitucionales, entonces nos surge una interrogante, ¿Por qué insistimos por tantos años, se invirtieron recursos y un presupuesto estatal para la creación de un tribunal de esta categoría para luego no respetar íntegramente sus decisiones?

Es por esto que desde nuestra posición como ciudadano dominicano, entendemos que ya debería estar encaminada una propuesta de reforma legislativa a la Ley No. 137-11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, con miras a fortalecer los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento efectivo de que las decisiones de dicho tribunal sean respetadas y ejecutadas so pena de sanciones de carácter administrativas, patrimoniales y hasta disciplinarias que de verdad sean persuasivas, tanto a organismos de la administración pública como a los funcionarios encargados de las mismas, para que de este modo podamos estar seguros de que tenemos un verdadero *guardián del orden constitucional* y que sus decisiones constituirán verdaderos precedentes, los cuales deberán siempre ser cumplidos sin excepción y con la certeza de que de no ser así existirían, lo que de tanto carecemos hoy en día en nuestro amado país, CONSECUENCIAS.

[1] Numeral primero Ordenanza No. 1-2022 de fecha 16 de febrero de 2022 emitida por el Concejo Municipal del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

[2] Artículo 31 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, *“Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”*.

[3] Véase sentencia TC/0456/15.

[4] Actualmente Alcaldía del Distrito Nacional.

[5] Actualmente Alcaldía de Santo Domingo Este.

[6] Artículo 184 Constitución Dominicana.

[7] Ídem.

[8] Cfr. STC 0024-2003-AL/TC.

[9] Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y Los Municipios.

[10] Artículo 45 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

[11] Jorge Prats, Eduardo, en *“Derecho Constitucional”*, volumen I, primera edición, República Dominicana, año 2003, pág. 366.

La infracción administrativa electoral: concepto y elementos constitutivos

Stalin Alcántara Osser

El concepto de *infracción administrativa electoral* reúne dos elementos que conviene examinar por separado. El primero remite a la teoría general del derecho administrativo sancionador; el segundo delimita el sector del ordenamiento en el que se produce la conducta y los bienes jurídicos cuya protección corresponde a la Administración Electoral.

En el derecho administrativo, la infracción suele definirse, en términos formales, como la vulneración de una norma jurídica. Sin embargo, advierte Rafael Fernández Acevedo que no todo incumplimiento normativo puede calificarse como infracción administrativa. Para ello *es necesario que la conducta aparezca previamente configurada como tal* y que el ordenamiento la acompañe de una amenaza de sanción^[1]. De manera que la infracción administrativa no nace de cualquier contrariedad con el derecho, sino de una conducta típica a la que la ley atribuye una consecuencia punitiva.

En el ámbito electoral, la legislación contiene deberes, prohibiciones, requisitos, condiciones de actuación y reglas procedimentales cuya vulneración puede producir efectos diversos. Algunas irregularidades conducen a la nulidad de un acto; otras dan lugar a medidas correctivas o cautelares; determinadas conductas alcanzan relevancia penal; y solo aquellas que el legislador ha configurado como infracciones administrativas pueden ser sancionadas por la Junta Central Electoral en ejercicio de su potestad sancionadora.

De ahí que no resulte correcto identificar automáticamente la *infracción administrativa electoral* con cualquier incumplimiento de la legislación electoral. La antijuridicidad constituye un presupuesto necesario, pero no suficiente. También deben concurrir la tipicidad, la imputación de la conducta a un sujeto responsable y la previsión de una sanción administrativa. Si falta alguno de esos elementos, podrá existir una irregularidad, una prohibición desprovista de consecuencia sancionadora o un supuesto sometido a otra forma de reacción jurídica, pero no una infracción administrativa electoral en sentido estricto.

A partir de estas premisas, la infracción administrativa electoral puede definirse como la acción u omisión, previamente tipificada por la legislación electoral, imputable a una persona física o jurídica sometida a dicho ordenamiento, que lesiona o pone en peligro los bienes jurídicos protegidos por el régimen electoral y a la cual se vincula una sanción cuya imposición corresponde a la Administración Electoral mediante el procedimiento administrativo sancionador legalmente previsto.

La referencia a la acción u omisión permite comprender las dos formas en que puede exteriorizarse la conducta infractora. En ocasiones, la infracción se realiza mediante

una actuación positiva: difundir propaganda en un período prohibido, exceder un límite de gastos o utilizar recursos públicos con fines electorales. En otras, surge de la inactividad frente a una obligación jurídicamente exigible, como no presentar informes financieros, no actualizar informaciones requeridas o desatender una orden de la autoridad electoral. En ambos casos, la conducta debe poder subsumirse en una descripción normativa previa.

El principio de tipicidad funge como una garantía que impide la construcción de infracciones a partir de cláusulas generales, analogías desfavorables o valoraciones abiertas sobre lo que considera inconveniente para el ordenamiento. Corresponde al legislador describir los elementos esenciales de la conducta sancionable y establecer la consecuencia aplicable.

La doctrina distingue también entre los elementos objetivos y subjetivos de la infracción. Los primeros se refieren a la conducta descrita por la norma, a sus circunstancias y al resultado o peligro que esta produce; los segundos atienden a la posibilidad de reprochar la conducta a su autor. Esta estructura puede trasladarse al ámbito electoral, ya que el examen no se agota en comprobar que ocurrió un hecho materialmente contrario a la ley; también exige determinar quién lo realizó, en qué condiciones, con qué grado de intervención y si existen razones para atribuirle responsabilidad.^[2]

Por otro lado, vale resaltar que una conducta puede coincidir formalmente con la descripción de una infracción y, aun así, no ser antijurídica si concurre una causa de justificación admitida por el ordenamiento. Aunque estos supuestos sean poco frecuentes en la práctica electoral, no deben excluirse de antemano. La sanción administrativa requiere que la conducta típica sea, además, contraria a derecho.

A ello se suma la culpabilidad del presunto infractor, ya que el régimen sancionador no puede descansar en una responsabilidad puramente objetiva, fundada únicamente en la producción material del hecho. La imposición de una sanción exige algún grado de reproche personal, ya sea por dolo o por culpa, según lo permita la configuración legal de cada infracción. La responsabilidad administrativa electoral debe atribuirse a quien realizó la conducta, participó en ella, incumplió un deber de vigilancia jurídicamente exigible o permitió su realización cuando tenía capacidad y obligación de impedirla.

Este último aspecto adquiere especial relevancia respecto de las organizaciones políticas. Los partidos, agrupaciones y movimientos actúan mediante órganos, dirigentes, candidatos, representantes, administradores y colaboradores. La determinación de su responsabilidad no puede resolverse con la mera afirmación de que la conducta ocurrió dentro de la organización. Será necesario examinar la relación entre el hecho, la estructura partidaria, las competencias internas, los deberes de supervisión y la actuación concreta de quienes intervinieron.

En el ordenamiento dominicano, el artículo 306 de la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, define las infracciones administrativas electorales como las violaciones cometidas por ciudadanos, ciudadanas o instituciones de cualquier naturaleza, por incumplir disposiciones relativas al desempeño de funciones asignadas o por violentar procedimientos establecidos en la propia legislación electoral.

Esta definición ofrece un punto de partida que debe interpretarse conforme a los principios del derecho administrativo sancionador, pues la sola existencia de una violación no basta: es preciso que la conducta esté tipificada, que exista una sanción aplicable y que la responsabilidad pueda atribuirse al sujeto mediante un debido procedimiento administrativo.

Bajo esa lógica una prohibición expresa no se convierte automáticamente en infracción administrativa si el legislador no ha previsto la consecuencia sancionadora correspondiente. La norma de conducta y la norma sancionadora cumplen funciones distintas, aunque deban estar jurídicamente conectadas. Cuando esa conexión no existe, la Administración puede disponer, según el caso, medidas correctivas o cautelares dentro de sus competencias; lo que no puede hacer es crear una sanción inexistente.

Por otra parte, la sanción administrativa debe distinguirse de las medidas destinadas a restablecer la legalidad. Ordenar el retiro de una propaganda, requerir la presentación de información, suspender provisionalmente una actuación o disponer el cese de una conducta puede responder a una finalidad preventiva o correctiva. La sanción introduce un reproche punitivo por una infracción comprobada y, en el administrativo sancionador electoral dominicano, se expresa principalmente mediante consecuencias pecuniarias calculadas en salarios mínimos del sector público.

Así entendida, la configuración ideal de la infracción administrativa electoral requiere una conducta típica, antijurídica y culpable; la existencia de una sanción previamente establecida; la competencia de la Administración Electoral para imponerla; y la observancia de un procedimiento que permita comprobar los hechos, ejercer la defensa y motivar la decisión, para así robustecer jurídicamente la actuación administrativa ante un eventual control jurisdiccional.

[1] Rafael Fernández Acevedo, «Las infracciones administrativas», en *Diccionario de Derecho Administrativo*, t. II, dir. Santiago Muñoz Machado, 1.ª ed. (Madrid: Iustel, 2005), 1908-1909.

[2] Fernández Acevedo, «Las infracciones administrativas», 1908-1909.

Ley núm. 45-20: cómo las Garantías Mobiliarias transforman la recuperación de créditos en la República Dominicana

Alexis Santil

Con la promulgación de la Ley núm. 45-20 sobre Garantías Mobiliarias, se introdujo en la República Dominicana un modelo moderno de inscripción y ejecución de garantías mobiliarias en favor de los acreedores, orientado a la recuperación eficiente de sus créditos. Este régimen se contrapone a los procedimientos establecidos en la Ley núm. 6186 sobre Fomento Agrícola, que regula la prenda sin desapoderamiento mediante un proceso judicial tradicional caracterizado por su formalismo, lentitud y elevados costos, así como a la Ley núm. 483-06 sobre Venta Condicional de Bienes.

La nueva normativa reconoce como objetivo central la necesidad de contar con una vía de ejecución más rápida y eficaz para el retorno de los capitales. Esta disposición no es meramente programática, sino que se traduce en un sistema que permite al acreedor actuar con mayor celeridad ante el incumplimiento del deudor.

Uno de los elementos clave es la posibilidad de ejecución extrajudicial, tema de especial interés en el presente artículo, el cual será ampliado en una segunda entrega abordando otros aspectos de esta ley. Dentro de las innovaciones más relevantes, la normativa contempla la facultad de que las partes pacten, desde el contrato de garantía, un procedimiento de ejecución sin la necesidad de ser avalado por un tribunal, lo que evita la necesidad de agotar un proceso judicial ordinario, reduciendo significativamente los tiempos de recuperación del crédito y eliminando dilaciones procesales.

Asimismo, el régimen establece un derecho real preferente a favor del acreedor privilegiado. Una vez la garantía es debidamente publicitada, principalmente mediante su inscripción en el Sistema Electrónico de Garantías Mobiliarias (**SEGM**), el acreedor adquiere prioridad frente a otros acreedores en cuanto a la posesión, ejecución y cobro del bien dado en garantía. Esta prelación clara reduce conflictos y litigios, contribuyendo a una ejecución más eficiente.

Lo anterior se contrapone a los procesos tradicionales de inscripción y ejecución de garantías mobiliarias, caracterizados por la exigencia de múltiples actos formales, notificaciones y procedimientos de validación.

Además, esta nueva normativa permite que la garantía recaiga sobre una amplia gama de bienes muebles, incluyendo bienes futuros, inventarios, cuentas por cobrar y derechos de crédito, lo que amplía considerablemente las posibilidades de recuperación.

Finalmente, este nuevo modelo reduce costos, combina rapidez, flexibilidad contractual y seguridad jurídica. Al evitar procesos judiciales prolongados, se minimizan los gastos legales, honorarios y cargas administrativas, haciendo el crédito más accesible y seguro,

especialmente para sectores como las entidades de intermediación financiera, las MIPYMES, entre otras.

La extinción de dominio en la República Dominicana: naturaleza jurídica híbrida y el cuestionable estándar de preponderancia de la prueba

Neuly de Jesús Alonzo Núñez

«(...) sirve para distribuir el riesgo de error entre los litigantes e indicar la importancia relativa adjunta a la decisión final.» U.S. Supreme Court, Addington v. Texas (1979)

El objetivo principal dentro del ámbito legal es la búsqueda de la verdad y la garantía de un proceso justo. Según Quesnay, un proceso legal justo y eficiente es aquel que se basa en la verdad.^[1] Las pruebas permiten demostrar en un proceso judicial cuál versión de los hechos es correcta, convirtiéndose en el pilar sobre el cual se erige la objetividad en las resoluciones judiciales.

Como respuesta a la incertidumbre inherente en los litigios y al amplio espectro de discrecionalidad de los magistrados, nacen los estándares de prueba en el sistema anglosajón. La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos estableció que el estándar de prueba *«(...) sirve para distribuir el riesgo de error entre los litigantes e indicar la importancia relativa adjunta a la decisión final»*^[2]. En la búsqueda de la justicia, el estándar no garantiza eficiencia plena, pero contribuye a reducir el margen de error en la toma de decisiones jurídicas^[3]. Molina lo confirma al señalar que solo cuando se sobrepasan estos estándares es posible considerar suficientemente respaldada la confirmación de un acontecimiento^[4].

Es en este contexto donde opera la acción de extinción de dominio en la República Dominicana, regulada por la Ley núm. 340-22. El más acuciante interrogante que plantea concierne al estándar probatorio adoptado por el legislador: la preponderancia de la prueba, proveniente del *Common Law* e inocultablemente ajeno a nuestra tradición jurídica continental. El presente trabajo analiza esa inadecuación en sus dos dimensiones fundamentales: su ajenidad a la cultura jurídica dominicana y los efectos jurídicos que produce sobre los derechos constitucionales del afectado.

I. La preponderancia de la prueba como estándar ajeno a la cultura jurídica dominicana

Según Nieva, el término «estándar de prueba» no surgió de la noche a la mañana; se desarrolló a lo largo de la historia hasta que se conceptualizó adecuadamente en el sistema anglosajón, ante la necesidad de ofrecer a los jueces criterios claros que les permitieran determinar el umbral necesario para considerar si un hecho está probado^[5].

Ese camino histórico no se ha recorrido en nuestro país. Los estándares actúan como salvaguarda contra la arbitrariedad al establecer el grado de evidencia requerido para que el juzgador pueda dar por demostrada una afirmación^[6]. En la jurisdicción dominicana, exceptuando el ámbito penal, el término «estándar de prueba» no es

ampliamente reconocido, porque la cultura jurídica pertenece al sistema de *Civil Law* y no al *Common Law*^[7].

a. Origen del estándar de preponderancia en el sistema anglosajón

Larroucau define el estándar de prueba como «*el umbral que permite saber si un relato puede considerarse probado dentro de un proceso*»^[8]. En igual sentido, Gascón precisa que es la herramienta que contiene «*[l]os criterios que indican cuándo se ha conseguido la prueba de un hecho; o sea, los criterios que indican cuándo está justificado aceptar como verdadera la hipótesis que lo describe*»^[9]. Accatino sostiene que los estándares surgieron del interés en la búsqueda de justicia en situaciones de duda, y su uso no se limita al ámbito penal, sino que opera también en materia civil para la resolución de controversias^[10].

El sistema jurídico del *Common Law* hace uso de múltiples grados de convicción: la «*preponderance of the evidence*» (preponderancia de la prueba) en casos civiles, la «*clear and convincing evidence*» (prueba clara y convincente) en casos civiles y penales con mayor exigencia, y el «*beyond a reasonable doubt*» (más allá de toda duda razonable) para casos penales^[11]. Son estándares cuantitativos: la decisión se adopta a partir del porcentaje de convicción que el juzgador alcanza durante el litigio.

La prueba clara y convincente implica, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos en *Colorado v. New Mexico*^[12], que la evidencia tiene una alta probabilidad de ser veraz. Larroucau señala que este estándar se aplica en casos civiles con aspectos penales: desnaturalización, deportación, internamiento civil, terminación de derechos parentales o decomiso de bienes de alto valor,^[13] escenarios donde la mera preponderancia resulta insuficiente^[14]. La legislación del Distrito de Columbia prescribe expresamente la evidencia clara y convincente en asuntos que comprometan inmuebles o automóviles^[15]. A nivel federal, la Ley FAIR (H.R. 1525) busca suplantarlo el estándar de preponderancia por el de prueba clara y convincente precisamente en el decomiso civil^[16].

La preponderancia se denomina también «*preponderance of probability*», «*balance of probabilities*» o «*greater weight of evidence*»^[17]. Abel Lluch, citando a McCormick, define este estándar como la necesidad de establecer qué relato de los hechos es más probable que su alternativa^[18]. El Tribunal Superior de Pensilvania resaltó que «*[l]a preponderancia de la evidencia se define como el mayor peso de la evidencia, es decir, inclinar ligeramente la balanza es el criterio o requisito para la preponderancia de la evidencia*»^[19]. En otro caso del mismo estado, el tribunal sostuvo que «*[l]a preponderancia de la evidencia es aquella que lleva a un investigador a encontrar que un hecho impugnado es más probable que su inexistencia*»^[20]. En términos numéricos, la preponderancia exige apenas más del 51% de convicción, mientras que la evidencia clara y convincente supera el 70%^[21].

b. Los estándares del proceso dominicano y la irrupción de la preponderancia

En materia civil, la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana ha señalado que *«en el contexto civil el estándar probatorio no reviste la misma naturaleza que en lo penal, puesto que, en materia civil lo que prevalece es el componente de la convicción que se fundamenta en la certeza del hecho y su vinculación con la persona a la cual podría retenerse la falta[22]»*.

El Tribunal Constitucional Dominicano ha establecido que *«el sistema de prueba en nuestro derecho se fundamenta en la actividad probatoria que desarrollan las partes frente al tribunal para adquirir el convencimiento de la verdad o certeza de un hecho[23]»*. Pejovic sostiene que en los sistemas de *Civil Law* el estándar de prueba en casos civiles es tan riguroso como en los penales, requiriendo pruebas contundentes que convenzan firmemente al juez[24].

En materia civil dominicana, la carga de la prueba recae en quien alega los hechos, conforme al artículo 1315 del Código Civil: *«El que reclama la ejecución de una obligación, debe probarla. Recíprocamente, el que pretende estar libre, debe justificar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación[25]»*. La Suprema Corte de Justicia, aplicando la máxima *«onus probandi incumbit actori»*, precisa que quien busca hacer valer una obligación tiene la responsabilidad de demostrarla,[26] y que tanto demandante como demandado tienen la obligación, no solo el derecho, de aportar pruebas en apoyo de los hechos que invocan.[27]

En materia penal opera el estándar de certeza más allá de toda duda razonable[28]. Suárez confirma que la carga de la prueba en la acusación es esencial para asegurar el principio de la presunción de inocencia[29]. Sin embargo, el legislador dominicano, mediante el artículo 66 de la Ley núm. 340-22, adoptó el estándar de preponderancia,[30] que no encuentra precedente ni en el proceso civil ni en el proceso penal dominicano y cuya implementación podría entrañar riesgos sustanciales en relación con los errores judiciales y la potencial arbitrariedad judicial.

II.Efectos jurídicos del estándar de preponderancia sobre la acción de extinción de dominio

Vargas define la extinción de dominio como un procedimiento legal mediante el cual se busca privar a una persona o entidad del derecho de propiedad sobre ciertos bienes que se consideran relacionados con actividades ilícitas o delictivas[31]. Filomeno precisa que se trata de un litigio en el cual el Estado expropia bienes pertenecientes a individuos, bajo la premisa de que fueron adquiridos mediante fondos ilícitos o se emplean en actividades contrarias a la ley[32]. En la República Dominicana, el artículo 8 de la Ley núm. 340-22 califica esta acción como de carácter *«jurisdiccional, real y patrimonial[33]»*, mientras que el artículo 4, numeral 1, la declara *«autónoma e independiente de cualquier otra[34]»*.

No obstante, la declaración de autonomía no suprime la realidad híbrida del proceso. Valenzuela establece que los procedimientos relacionados con cuestiones de carácter cuasi-punitivo demandan un mayor nivel de evidencia, por cuanto si se considera que el nivel de prueba requerido refleja una elección política sobre qué nivel de error está dispuesto a tolerar el sistema judicial, tiene sentido que en situaciones donde un error judicial podría tener consecuencias más graves se justifique un estándar más riguroso que el de preponderancia^[35].

El artículo 4, numeral 1 reitera la independencia de la acción, pero no oculta que su origen yace en la vinculación de bienes con actividades ilícitas y que sus consecuencias patrimoniales son comparables en gravedad a las sanciones propias del derecho punitivo. En el escenario más equilibrado, la naturaleza de la extinción de dominio es híbrida, lo que hace pertinente elevar el estándar de prueba.

a. Proyección de la carga probatoria del Ministerio Público y del afectado

La Ley núm. 340-22 especifica en su artículo 65 que «el Ministerio Público es responsable de demostrar las condiciones bajo las cuales se puede proceder según esta ley, así como de establecer la falta de buena fe por parte del afectado^[36]». El artículo 62 añade que «las pruebas aportadas por el Ministerio Público deberán ser las que sirvan, primordialmente, para acreditar la existencia de un hecho ilícito y su vinculación con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio^[37]». Greenberg y otros señalan que este estándar aligera considerablemente la carga probatoria para la autoridad gubernamental, posibilitando la confiscación aun cuando no existan pruebas suficientes para una sentencia condenatoria^[38].

Esta asimetría se agrava por la disparidad de plazos procesales. El afectado cuenta con solo veinte (20) días a partir de la notificación para someter su argumentación escrita en respuesta a la solicitud de extinción de dominio,^[39] mientras que el Ministerio Público dispone de un período de investigación patrimonial extenso. Esta incongruencia vulnera los principios de equidad procesal y debido proceso.

En cuanto a la calidad de la evidencia, Accatino advierte que «*un estándar menos exigente implicaría que se debiera tener por probada una hipótesis menos corroborada (...)*^[40]». Bajo ese umbral, las pruebas no necesitan ser sólidas ni contundentes: basta con que sean marginalmente más convincentes que las de la parte contraria.

Peña Calderón ilustra que el estándar opera como un dispositivo de equilibrio en el cual el peso de la prueba debe inclinarse aunque sea marginalmente hacia una de las partes,^[41] lo que abre la posibilidad de que evidencias circunstanciales satisfagan el criterio evaluativo. Carnevali y Castillo articulan que el estándar «más allá de toda duda razonable» constituye una elevada exigencia hacia el acusador en cuanto a la calidad de su prueba, de modo que «*si las evidencias aportadas por el órgano persecutor no alcanzan la medida o el estándar de más allá de toda duda razonable, no es posible condenar*^[42]»; por contraste, la preponderancia, al ser mucho menos exigente, permite

al Ministerio Público presentar evidencias que, aunque insuficientes en un proceso penal, inclinarían la balanza a su favor en la extinción de dominio.

b. Afectación a los derechos fundamentales y riesgo de error judicial

Según la Real Academia Española, los derechos fundamentales «son declarados por la Constitución y gozan del máximo nivel de protección^[43]». Uribe García señala que el Estado tiene la obligación de asegurar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, pero si los infringe, se está extralimitando en las reglas preestablecidas para su garantía o limitación^[44].

El derecho a la propiedad ocupa un lugar central en este análisis. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 17 que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad^[45]. La Convención Americana sobre Derechos Humanos añade en su artículo 21 que nadie puede ser despojado de sus bienes sin compensación y conforme a los procedimientos que la ley establece^[46].

La Constitución dominicana garantiza en su artículo 51, numeral 4, que «no habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas».^[47] El numeral 5 del mismo artículo añade que «sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público^[48]».

El Tribunal Constitucional ha precisado que la restricción al derecho de propiedad solo es legítima según los casos y formas establecidas por la ley,^[49] y el artículo 69 de la Constitución garantiza el debido proceso en todo procedimiento judicial^[50].

El informe *Policing for Profit* (en sus tres ediciones de 2010, 2015 y 2020) crítica al estándar de preponderancia por: la facilitación de abusos institucionales, la inequidad en la distribución de la carga probatoria, la ineficacia en la realización de objetivos políticos, la variabilidad en los estándares jurídicos, y el deterioro del principio de debido proceso, dado que el Estado únicamente necesita demostrar una probabilidad marginalmente superior al 50% para que la propiedad esté vinculada a una actividad ilícita^[51].

Esta crítica tiene respaldo en la experiencia concreta. Russ Caswell, propietario inocente de un motel en Massachusetts cuya propiedad fue sometida a decomiso, declaró ante el Comité Judicial del Senado de los Estados Unidos que «*demasiados estadounidenses son arrastrados por la confiscación civil de bienes, sin medios para defenderse*^[52]». En el caso *United States v. 916 Douglas*, el tribunal documentó cómo un propietario inocente que desconocía las actividades delictivas de su inquilino enfrentó graves repercusiones como consecuencia de un decomiso basado en un estándar de baja exigencia.^[53]

En el ámbito estadounidense, el Comité Asesor de Georgia reportó que entre 2016 y 2018, el 58% de los bienes decomisados eran en efectivo y la mitad tenían un valor inferior a US\$540,^[54] lo que revela que el estándar de preponderancia afecta principalmente a individuos y comunidades marginadas. En Colombia, la Corte Constitucional resolvió en la Sentencia T-590/09 un caso en que tribunales inferiores aplicaron medidas de extinción de dominio basadas en pruebas que posteriormente se demostraron inadecuadas y falsas, incluidos testimonios cuestionables motivados por recompensas económicas^[55].

Pedernera articula con precisión el peligro: *«un estándar probatorio de menor rigor incrementa la susceptibilidad a errores, particularmente en la validación de hechos que no han sido robustamente demostrados. Por el contrario, un estándar más estricto minimiza el riesgo de corroborar hechos inexistentes. En el primer escenario, el sistema tiende a beneficiar a la parte demandante; en el segundo, favorece a la parte demandada»*^[56]. Ello viola el artículo 10 de la Constitución, que garantiza que «en ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior».^[57]

Guevara precisa que la seguridad jurídica implica «garantías de estabilidad en el tráfico jurídico, respeto a las normas establecidas por parte de la autoridad, certeza de derecho y consecuente previsibilidad, confianza y predeterminación en la conducta exigible a los poderes públicos que conforman el Estado»,^[58] valores que el estándar de preponderancia pone en riesgo ante la ausencia de criterios preestablecidos de valoración probatoria en la Ley núm. 340-22.

III. Propuestas de reforma: hacia el estándar de prueba clara y convincente

Frente a las insuficiencias descritas, el estándar de prueba clara y convincente emerge como la alternativa más adecuada. Moss ha señalado que, al exigir una evidencia más robusta y persuasiva antes de llegar a una decisión adversa, este estándar contribuye a salvaguardar el derecho de propiedad y proporciona una barrera más robusta contra decisiones judiciales precipitadas que puedan afectar de manera adversa los derechos de los individuos^[59].

Reed propugna la reforma del decomiso civil en este sentido, señalando que el estándar más exigente contribuye a la confianza en el sistema judicial al sugerir un análisis más meticuloso de las pruebas antes de tomar decisiones que afecten los derechos de las personas^[60].

Pedernera Allende sustenta la propuesta con rigor técnico:

«Se eleva la exigencia de suficiencia probatoria para el demandante a $P > 0,75$. Ello por cuanto un error en el éxito de este tipo de demandas resulta en un daño mayor para el demandado que para el demandante. Por este motivo, la acreditación fáctica del accionante requiere un nivel de acreditación mayor».^[61]

Bajo este estándar, el Ministerio Público deberá presentar evidencias de un peso probatorio más significativo que inclinen la balanza no solo marginalmente, sino de manera sustancial. El afectado, en consecuencia, solo deberá debilitar la carga probatoria presentada por la autoridad, lo cual facilita efectivamente el ejercicio del derecho de defensa. Este estándar, además de mantener un enfoque probabilístico, se adapta mejor a la cultura jurídica dominicana, que ha valorado históricamente un alto grado de certeza jurídica y rigor en la demostración de los hechos en controversia.

Asimismo, al aplicarse tanto en materias civiles como penales, resulta coherente con la naturaleza jurídica híbrida de la extinción de dominio. Subsidiariamente, de no adoptarse este estándar, resulta imperativa la implementación de las reglas de la sana crítica —ausentes en la Ley núm. 340-22— para delimitar la discrecionalidad del juez y garantizar la motivación adecuada de las sentencias.

Conclusión

La extinción de dominio es una herramienta legítima y necesaria en el arsenal del Estado dominicano frente al crimen organizado. La Ley núm. 340-22 representa un avance significativo en ese combate. Sin embargo, su implementación contiene una tensión constitucional no resuelta: la naturaleza formal de la acción (calificada como civil) contrasta con su sustancia materialmente híbrida y con las severas consecuencias patrimoniales que produce sobre los afectados, comparables en su impacto a las sanciones penales, las cuales califican la acción como *suis generis*.

El estándar de preponderancia de la prueba, trasplantado del *Common Law* sin reflexión suficiente sobre su adecuación a nuestra tradición jurídica continental, resulta insuficiente para garantizar que los errores judiciales sean reducidos a su mínima expresión. Coloca al afectado en una posición de desventaja procesal, vulnera los derechos constitucionales de propiedad, defensa, debido proceso e igualdad, y facilita, como demuestra la experiencia comparada de Estados Unidos y Colombia, abusos institucionales que recaen de forma desproporcionada sobre los más vulnerables.

La reforma necesaria implica elevar el estándar probatorio al de prueba clara y convincente, introducir las reglas de la sana crítica como criterios explícitos de valoración e igualar los plazos procesales de las partes. La adopción del estándar de «prueba clara y convincente» emerge como la alternativa más idónea, capaz de conciliar la eficacia procesal con el imperativo de respetar los cimientos éticos y legales del sistema jurídico dominicano.

[1] QUESNAY CASUSOL, Johan. La verdad como presupuesto de la decisión judicial correcta [en línea]. Tesis de Maestría. Lambayeque: Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, 2012. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12893/509>.

[2] U.S. Supreme Court. Case Addington v. Texas, No. 77-5992, April 30, 1979. Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/441/418/>

[3] LARROUCAU, Jorge. Hacia un estándar de prueba civil. En: Revista chilena de derecho, 2012, vol. 39, núm. 3, pp. 783-808. ISSN 0718-3437, p. 801.

- [4] REYES MOLINA, Sebastián. Presunción de inocencia y estándar de prueba en el proceso penal. En: Revista de Derecho (Valdivia), 2012, vol. XXV, núm. 2, pp. 229-247, pp. 244-245. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v25n2/art10.pdf>
- [5] NIEVA FENOLL, Jordi. Carga de la prueba y estándares de prueba: dos reminiscencias del pasado. En: SSRN [en línea]. 18 de noviembre de 2021, pp. 407-425. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3963856
- [6] PAZ JARA, Nadia y VIGNEAUX, Cristián Andrés. Estándar de prueba en el proceso civil [en línea]. Tesis de grado. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2017, p. 11. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/146756/>
- [7] Ob. cit. LARROUCAU, Jorge. Hacia un estándar de prueba civil. Pp. 783-808.
- [8] Ob. cit. LARROUCAU, Jorge. Hacia un estándar de prueba civil. P. 783.
- [9] GASCÓN ABELLÁN, Marina. Sobre la posibilidad de formular estándares de prueba objetivos. En: DOXA: Cuadernos de filosofía del Derecho [en línea]. 2005, núm. 28, pp. 127-139, p. 128. Disponible en: <https://doxa.ua.es/article/view/2005-n28-sobre-la-posibilidad-de-formular-estandares-de-prueba-o>
- [10] ACCATINO, Daniela. Certezas, dudas y propuestas en torno al estándar de la prueba penal. En: Revista de Derecho de la PUCV [en línea]. Chile, 2011, núm. 37, pp. 483-511. ISSN 0718-6851. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512011000200012>
- [11] ABEL LLUCH, Xavier. La dosis de prueba: entre el common law y el civil law. En: DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 2012, núm. 35, pp. 173-200. ISSN: 0214-8676, p. 187. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/DOXA2012.35.08>
- [12] U.S. Supreme Court. Case Colorado v. New Mexico, June 4, 1984. Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/310/>
- [13] Ob. cit. LARROUCAU, Jorge. Hacia un estándar de prueba civil. Pp. 785-792.
- [14] ARAYA NOVOA, Marcela Paz. Suficiencia, conclusiones sobre los hechos y estándar de prueba. En: Revista de la Justicia Penal [en línea]. 2018, núm. 12, pp. 115-141. ISSN 0719-9228, p. 136. Disponible en: https://www.librotecnia.cl/ckfinder/userfiles/files/RJPdpp_Suficiencia-conclusiones-sobre-los-hechos-y-estandar-de-prueba_MAraya.pdf
- [15] 2019 District of Columbia Code Title 41. Chapter 3. § 41-308. Forfeiture proceeding. En: Justia Us Law [en línea]. Disponible en: <https://law.justia.com/codes/district-of-columbia/2019/title-41/chapter-3/section-41-308/>
- [16] WALBERG, Timothy Lee. Project of law: To restore the integrity of the fifth amendment to the constitution of the United States [en línea]. March 8, 2023. Disponible en: <https://walberg.house.gov/sites/evo-subsites/walberg.house.gov/files/evo-media-document/fair-act-2023-final.pdf>
- [17] Ob. cit. ABEL LLUCH, Xavier. La dosis de prueba: entre el common law y el civil law. P. 187.
- [18] Ob. cit. ABEL LLUCH, Xavier. La dosis de prueba: entre el common law y el civil law. P. 188. (Cita a McCORMICK, Charles T. McCormick on Evidence.)
- [19] Traducción libre. U.S. Superior Court of Pennsylvania. Case Christine E. Stewart Karch v. Dinzel J. Karch, Jr., No. 1776 EDA 2004. Filed: October 11, 2005. Disponible en: https://scholar.google.com/scholar_case?case=6043599338152833761&q=885+A.2d+535
- [20] Traducción libre. U.S. Commonwealth Court of Pennsylvania. Case 52 A.3d 392 (2012). Decided July 5, 2012. Disponible en: https://scholar.google.com/scholar_case?case=15860517438929694550&q=52+A.3d+392
- [21] U.S. Supreme Court. Case United States v. Fatico, No. 458, July 27, 1978. Disponible en: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/458/388/1875797/>
- [22] República Dominicana. Suprema Corte de Justicia. Sentencia de fecha 26 de agosto de 2022. Disponible en: <https://app-vlex-com.pucmm.idm.oclc.org/#search/jurisdiction:DO/intima+conviccion+sana+critica>
- [23] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0548/23, 25 de agosto de 2023. Disponible en: <https://biblioteca.enj.org/bitstream/handle/123456789/125926/tc-0548-23-tc-04-2023-0009.pdf>
- [24] PEJOVIC, Caslav. Civil Law And Common Law: Two Different Paths Leading To The Same Goal [en línea], p. 835. Disponible en: <https://ojs.victoria.ac.nz/vuwlr/article/download/5873/5375>
- [25] República Dominicana. Código Civil de la República Dominicana. Gaceta Oficial, 2017. Artículo 1315: «El que reclama la ejecución de una obligación, debe probarla. Recíprocamente, el que pretende estar libre, debe justificar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación».
- [26] República Dominicana. Suprema Corte de Justicia. Sentencia núm. 2036/2021, 28 de julio de 2021. Disponible en: <https://app-vlex-com.pucmm.idm.oclc.org/#search/jurisdiction:DO/onus+probandi/vid/sentencia-n-2036-2021-898860359>
- [27] Ibidem. La Suprema Corte de Justicia señala que tanto el demandante como el demandado tienen la obligación, no solo el derecho, de aportar pruebas en apoyo de los hechos que invocan.
- [28] República Dominicana. Suprema Corte de Justicia. Sentencia núm. 136, 22 de agosto de 2018. Disponible en: <https://biblioteca.enj.org/handle/123456789/63155>
- [29] SUÑEZ TEJERA, Yoruanys. La Presunción de inocencia y la carga de la prueba. Contribuciones a las Ciencias Sociales [en línea]. 2012. Disponible en: <https://www.eumed.net/rev/ccss/20/yst3.html>

- [30] República Dominicana. Ley núm. 340-22, de 28 de julio de 2022, que regula el Proceso de Extinción de Dominio de Bienes Ilícitos. Gaceta Oficial, 29 de julio de 2022, núm. 11076. Artículo 66.
- [31] VARGAS GONZÁLEZ, Patricia. La extinción de dominio: Una aproximación desde los derechos fundamentales. En: Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales [en línea]. Núm. 10, pp. 1-23. ISSN 1659-4479. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/view/33902/33394>
- [32] FILOMENO, David. El proceso de extinción de dominio [en línea]. Bogotá: De justicia, 2020. ISBN: 978-958-5597-28-0, p. 6. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/08/EXTINCION-WEB-2-2.pdf>
- [33] Ob. cit. República Dominicana. Ley núm. 340-22. Artículo 8.
- [34] Ob. cit. República Dominicana. Ley núm. 340-22. Artículo 4, numeral 1.
- [35] VALENZUELA GONZÁLEZ, Isidora. Construcción de un estándar de prueba aplicable a los procedimientos ordinarios y especiales de familia [en línea]. Tesis de grado. Santiago: Universidad de Chile, 2023, pp. 55-60. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/191856/>
- [36] Ob. cit. República Dominicana. Ley núm. 340-22. Artículo 65: «El Ministerio Público es responsable de demostrar las condiciones bajo las cuales se puede proceder según esta ley, así como de establecer la falta de buena fe por parte del afectado».
- [37] Ob. cit. República Dominicana. Ley núm. 340-22. Artículo 62: «Las pruebas aportadas por el Ministerio Público deberán ser las que sirvan, primordialmente, para acreditar la existencia de un hecho ilícito y su vinculación con los bienes objeto de la acción de extinción de dominio».
- [38] GREENBERG, Theodore S.; SAMUEL, Linda M.; WINGATE, Grant y otros. Recuperación de activos robados [en línea]. 1ra ed. en castellano. Mayol Ediciones, 2009. ISBN 978-958-8307-67-1, p. 11. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/>
- [39] Ob. cit. República Dominicana. Ley núm. 340-22. Artículo 56: «La parte afectada tendrá un plazo de veinte (20) días contados a partir de la notificación para someter su argumentación escrita en respuesta a la solicitud de extinción de dominio».
- [40] Ob. cit. ACCATINO, Daniela. Certezas, dudas y propuestas en torno al estándar de la prueba penal. P. 486.
- [41] PEÑA CALDERÓN, Natanael. Problemas en torno al conocimiento conjunto y separado de la acción indemnizatoria civil ex delicto respecto del proceso penal chileno. En: Revista de la Facultad de Derecho [en línea]. Montevideo, enero 2021, núm. 50, pp. 83-84. ISSN 2301-0665. Disponible en: <https://doi.org/10.22187/rfd2021n50a12>
- [42] CARNEVALI, Raúl y CASTILLO VAL, Ignacio. El estándar de convicción de la duda razonable en el proceso penal chileno. En: Revista Ius et Praxis [en línea]. 2011, vol. 17, núm. 2, pp. 77-118. ISSN 0717-2877. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122011000200005>
- [43] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Definición de derecho fundamental. En: Diccionario de la Real Academia Española [en línea]. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/derecho-fundamental>
- [44] URIBE GARCÍA, Saúl. Protección, limitación y vulneración del ejercicio de derechos fundamentales en la persecución penal. En: Ratio Juris [en línea]. Bogotá, 2018, vol. 13, núm. 27, pp. 173-208. ISSN: 2619-4066.
- [45] Organización de Naciones Unidas, Asamblea General. Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217 A (III). New York: ONU, 1948. Artículo 17.
- [46] Convención Americana sobre Derechos Humanos. Gaceta Oficial, 11 de febrero de 1978, núm. 9460. Artículo 21.
- [47] Ob. cit. República Dominicana. Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015. Artículo 51, numeral 4: «No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas».
- [48] Ibidem. Artículo 51, numeral 5: «Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público».
- [49] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0495/17, 17 de octubre de 2017. Disponible en: <https://biblioteca.enj.org/bitstream/handle/123456789/89859/tc-0495-17.pdf>
- [50] Ob. cit. República Dominicana. Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015. Artículo 69.
- [51] WILLIAMS, Marian R.; HOLCOMB, Jefferson E. y otros. Policing for Profit: The Abuse of Civil Asset Forfeiture [en línea]. Institute for Justice, 2010. Disponible en: <https://ij.org/wp-content/uploads/2015/03/assetforfeituretoemail.pdf>. CARPENTER, Dick M.; KNEPPER, Lisa y otros. Policing for Profit, 2da ed. Institute for Justice, 2015. KNEPPER, Lisa; MCDONALD, Jennifer y otros. Policing for Profit, 3ra ed. Institute for Justice, 2020, pp. 40-168.
- [52] Traducción libre. CASWELL, Russ. The Need to Reform Asset Forfeiture [en línea]. En: United States Senate Committee on the Judiciary, April 15, 2015. Disponible en: <https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/04-15-15%20Caswell%20Testimony.pdf>
- [53] U.S. Courts of Appeals. Case United States of America v. One Parcel of Real Estate Commonly Known as 916 Douglas, No. 88-3361, May 29, 1990. Disponible en: <https://app.vlex.com/#/vid/890951195>.

- [54]Comité Asesor de Georgia ante la Comisión de Derechos Civiles de EE. UU. Decomiso de activos civiles y su impacto en las comunidades de color en Georgia [en línea]. 2023. Disponible en: https://www.usccr.gov/files/2023-05/policy-brief-spanish_georgia.pdf
- [55]República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-590/09, 27 de agosto de 2009. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-590-09.htm>
- [56]PEDERNEIRA ALLENDE, Matías. Decisión judicial y criterios de suficiencia probatoria. En: Revista Argumentos [en línea]. Córdoba, 2020, núm. 10, pp. 1-18, p. 9. Disponible en: <https://revistaargumentos.justiciacordoba.gob.ar>
- [57]Ob. cit. República Dominicana. Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015. Artículo 10.
- [58]GUEVARA, Milton Ray. Justicia constitucional y seguridad jurídica. En: Las XXII Jornadas de Derecho Constitucional [en línea]. Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2015. Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sala-de-prensa/noticias/magistrado-ray-guevara-asegura-seguridad-juridica-es-una-vacuna-contra-la-arbitrariedad/>
- [59]MOSS, Stephen J. Clear and Convincing Civility: Applying the Civil Commitment Standard of Proof to Civil Asset Forfeiture. En: American University Law Review [en línea]. 2019, vol. 68, pp. 2257-2296, pp. 2294-2295. Disponible en: <https://aulexreview.org/blog/clear-and-convincing-civility-applying-the-civil-commitment-standard-of-proof-to-civil-asset-forfeiture/>
- [60]REED, Daniel. The Next Step in Civil Asset Forfeiture Reform. En: Catholic University Law Review [en línea]. 2017, vol. 66, pp. 933-956, pp. 951-952. Disponible en: <https://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3434&context=lawreview>
- [61]Ob. cit. PEDERNEIRA ALLENDE, Matías. Decisión judicial y criterios de suficiencia probatoria. P. 9: «Se eleva la exigencia de suficiencia probatoria para el demandante a $P>0,75$. Ello por cuanto un error en el éxito de este tipo de demandas resulta en un daño mayor para el demandado que para el demandante».

Delación premiada en el proceso penal

Demí Félix Domínguez

La delación premiada es un término que, en la República Dominicana, ha cobrado renovada presencia en el debate público y mediático, particularmente en el marco de investigaciones vinculadas al crimen organizado y, de manera especial, a los casos de corrupción administrativa. Este artículo se inscribe en dicho contexto, con el propósito de examinar la figura desde una perspectiva holística.

El Derecho penal contemporáneo se edifica sobre una tensión constante entre la dogmática jurídica y las exigencias **funcionales** de la política criminal, tensión que interpela a un legislador que negocie. Así, no resulta ajeno al sistema que se admitan reducciones o exenciones de pena incluso frente a delitos graves, cuando la impunidad parcial se traduce en mayores beneficios que perjuicios para la tutela del interés público.

En esa lógica se sitúa la explicación ofrecida por José Jordán Díaz-Roncero e Ignacio Comes Raga al analizar el arrepentimiento postdelictual como instrumento de combate al crimen organizado, quienes construyen una analogía con la teoría económica de los costes y beneficios, trasladando dicho esquema explicativo al ámbito político-criminal.

Asimismo, los autores citados formulan un análisis sintético, pero de notable profundidad, sobre la figura de la delación premiada en el Derecho penal. Con apoyo en una amplia tradición doctrinal, que abarca autores clásicos y corrientes modernas, reconstruyen el itinerario histórico y dogmático del arrepentimiento postdelictual, delimitando su *ratio essendi*.

En ese sentido, sitúan los orígenes del arrepentimiento en épocas remotas, identificando incluso referencias en el Antiguo Testamento, en particular en el Deuteronomio, donde la confesión y el arrepentimiento sincero podían evitar el castigo divino aun frente a crímenes de extrema gravedad, como la herejía. No obstante, advierten que será el Derecho canónico el que marque el verdadero punto de inflexión histórico, al incorporar jurídicamente el arrepentimiento postdelictual como causa de exclusión o atenuación de la pena, especialmente cuando el infractor colaboraba activamente con la autoridad en la persecución del delito.

Este recorrido pone de manifiesto que la delación surge históricamente más vinculada a lógicas de control del poder que a una concepción garantista de la justicia, circunstancia que permite comprender las suspicacias doctrinales que, aún hoy, rodean esta institución.

Desde el Derecho comparado, una de las experiencias más emblemáticas de la delación premiada se sitúa en Italia, en el contexto de la lucha estatal contra la criminalidad mafiosa, particularmente en el seno de la *Cosa Nostra*. Surge así la figura de

los *pentiti* —término italiano que alude a “los arrepentidos”— para identificar a aquellos integrantes de organizaciones mafiosas, incluidos altos mandos de la *Cosa Nostra*, que decidieron quebrar el pacto de silencio y colaborar con las autoridades judiciales.

Este fenómeno permitió, por primera vez, penetrar en la estructura interna de organizaciones criminales cerradas y profundamente ritualizadas, haciendo visible un entramado delictivo que, hasta entonces, había permanecido prácticamente impermeable.

De igual forma, el modelo estadounidense desarrolla la colaboración con la justicia a través del *plea bargaining*, mecanismo transaccional del proceso penal mediante el cual el imputado puede obtener reducciones sustanciales de la pena, e incluso acuerdos de inmunidad, a cambio de declararse culpable y prestar testimonio relevante contra otros partícipes del delito.

En la República Dominicana, la lógica de la colaboración con la justicia encuentra su principal expresión normativa en la figura del criterio de oportunidad, prevista en el Código Procesal Penal, particularmente en lo que respecta a asuntos complejos. En ese sentido, el artículo 376 autoriza, mediante resolución motivada, la aplicación de normas especiales cuando la tramitación del proceso resulte compleja, ya sea por la pluralidad de hechos, imputados o víctimas, o por la presencia de estructuras propias de la delincuencia organizada.

En esa misma línea, el artículo 377, numeral 6, faculta al Ministerio Público a solicitar la aplicación del criterio de oportunidad cuando el imputado colabore eficazmente con la investigación, aporte información esencial para impedir la continuidad de la actividad criminal o facilite la persecución de hechos de mayor gravedad, siempre bajo autorización judicial expresa.

Aunque altamente eficaces en términos de desarticulación de estructuras criminales complejas, este tipo de mecanismos no ha estado exento de críticas. La principal objeción reside en la marcada asimetría de poder que se genera entre el órgano acusador y el imputado, así como en el riesgo de confesiones inducidas bajo la amenaza de sanciones. Un uso indiscriminado de esta figura entraña, además, riesgos de selectividad penal, desigualdad procesal y debilitamiento del principio de presunción de inocencia. De ahí que su admisibilidad solo resulte compatible con el debido proceso propio de un Estado de derecho cuando se encuentra estrictamente reglada, sometida a un control judicial efectivo y subordinada a la existencia de pruebas.

En palabras de Francisco Muñoz Conde, la inteligencia en la prevención del delito debe responder a una lógica conceptual y material coherente con el sistema penal, y no degradarse a un puro objeto de compraventa por parte de la política criminal de turno. En ese sentido, la delación premiada debe obedecer a criterios de racionalidad, proporcionalidad y control, erigiéndose no como un atajo procesal, sino como un

instrumento excepcional, estrictamente delimitado y compatible con las garantías que estructuran el proceso penal.

El agravio que la ley eliminó y la jurisprudencia restauró: crítica al giro de la Suprema Corte en materia de nulidades de fondo

Neuly de Jesús Alonzo Núñez

«El peor vicio de un sistema de formas procesales no es su complicación, tampoco su duración; el peor vicio de las formas es la falta de certeza. Ambas dependen de la relajación en la sanción de las inobservancias formales».

Giuseppe Chiovenda

I. La contradicción que el sistema no puede sostener

El artículo 41 de la Ley núm. 834-78 establece, con una claridad que no admite interpretación, que las excepciones de nulidad de fondo «deben ser acogidas sin que el que las invoque tenga que justificar un agravio^[1]». El 27 de octubre de 2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia declaró que la máxima «no hay nulidad sin agravio», conforme al artículo 37, tiene un alcance transversal que abarca también las nulidades de fondo, afirmando que «[e]n el estado actual de nuestro derecho» ese principio «ha sido afianzado por una práctica procesal inveterada y consolidada en el tiempo como doctrina jurisprudencial».^[2] El 31 de marzo de 2025 ratificó esa posición al casar una sentencia que había aplicado correctamente el artículo 41.^[3] El resultado es una contradicción que el sistema no puede absorber: la ley dice sin agravio; la jurisprudencia dice con agravio. El presente trabajo examina cómo se produjo esa ruptura, por qué es jurídicamente inaceptable y cuáles son sus consecuencias reales.

La gravedad no es solo técnica. Bajo esa orientación jurisprudencial, partes que invocaron correctamente el artículo 41 (con respaldo expreso del Tribunal Constitucional^[4]) perdieron sus excepciones porque no demostraron un agravio que la ley expresamente les dispensaba probar. Decisiones fundadas en el texto vigente fueron casadas. El voto disidente de las magistradas Pilar Jiménez Ortiz y Acosta Peralta documenta que la fractura no es entre el tribunal y la doctrina: es dentro del propio tribunal.

II. Lo que el legislador construyó: un sistema de dos velocidades

Imagínese dos litigantes que invocan sendas nulidades procesales. El primero señala que el acto de emplazamiento omitió una mención requerida por la ley. El segundo señala que el recurso de apelación fue interpuesto por quien carecía de representación válida. El primero debe demostrar que esa omisión le causó un perjuicio concreto; si no lo demuestra, su excepción no prospera. El segundo no debe demostrar nada: la irregularidad opera de pleno derecho. Ambos están ante la misma ley, ante el mismo tribunal y ante la misma audiencia. Pero sus cargas son radicalmente distintas. Eso es el sistema de dos velocidades que diseñó la Ley núm. 834-78, y esa diferencia no es caprichosa: responde a la naturaleza de lo que cada vicio compromete.

La diferencia no está en cuán grave es el defecto sino en qué elemento del acto compromete. Los vicios de forma afectan el aspecto exterior del acto (su *instrumentum*) y su sanción exige probar un agravio conforme al artículo 37^[5]. El juez no puede declararlos de oficio; deben invocarse antes de cualquier defensa al fondo. Los vicios de fondo afectan los presupuestos esenciales de validez del acto (su *negotium*) y operan sin necesidad de justificar agravio conforme al artículo 41. Pueden invocarse en todo estado de causa^[6] y el juez puede declararlos de oficio cuando revisten carácter de orden público. La Suprema Corte lo confirmó al interpretar el régimen de nulidades en el embargo inmobiliario: las nulidades de forma «*no generan estado de indefensión*» y «*no conciernen al orden público*», mientras que las nulidades de fondo «*sí están vinculadas con el orden público, ya sea por afectar el derecho a la defensa y por concernir a un contexto procesal sustancial propio de los actos del proceso e incluso de las partes*»^[7].

a. La raíz histórica: nulidades absolutas reformuladas

La dualidad forma/fondo no es una innovación de 1978: es la reformulación de la oposición clásica entre nulidad absoluta y nulidad relativa. La nulidad absoluta opera cuando el acto vulnera una norma de orden público y se equipara a un acto inexistente^[8]; la nulidad relativa produce efectos hasta que el juez la declara y puede convalidarse. Al sustituir esas etiquetas por la dualidad forma/fondo, el legislador modificó la terminología, pero preservó el criterio material subyacente: donde el vicio compromete intereses privados, prevalece la lógica de conservación del acto y la exigencia del agravio; donde la irregularidad afecta presupuestos estructurales del proceso, la sanción opera de pleno derecho. Las nulidades de fondo son la continuación funcional de las nulidades absolutas bajo nuevas etiquetas.

b. La prueba escrita en el artículo 37

El legislador dejó constancia textual de que previó exactamente la confusión que la jurisprudencia comete. El artículo 37 exige el agravio «*aun cuando se trate de una formalidad sustancial o de orden público*»^[9]. Si la sustancialidad o el carácter de orden público de una norma transformara automáticamente el vicio en uno de fondo con dispensa del agravio, *esa cláusula no tendría objeto alguno*. El legislador la escribió precisamente porque supo que existirían formalidades sustanciales y de orden público que siguen siendo *de forma*. Esa cláusula es la refutación textual de la doctrina de la sentencia 2777/2021.

c. El paralelismo con los medios de inadmisión

Un argumento de coherencia sistémica que la doctrina dominicana no ha explotado suficientemente: las nulidades de fondo y los medios de inadmisión comparten la misma lógica. **Ambos institutos protegen la regularidad estructural** del proceso (*no un interés privado*) y por esa razón ninguno subordina su sanción a la demostración de un perjuicio concreto cuando el presupuesto comprometido reviste carácter de orden público procesal.

}El Tribunal Constitucional confirmó que la incompetencia de atribución y la caducidad por vencimiento del plazo son declarables de oficio con independencia del agravio^[10], precisamente porque protegen la función jurisdiccional del Estado. Si los medios de inadmisión de orden público operan sin agravio, la misma lógica impone que lo hagan las nulidades de fondo. Exigir agravio en una nulidad de fondo equivale a tratar un vicio estructural como si fuese una mera irregularidad instrumental. La coherencia sistémica no admite esa asimetría.

III.El desmantelamiento progresivo: tres pasos, un resultado

El giro de 2021 no fue una decisión aislada. Fue el producto de tres disfunciones que se retroalimentaron durante años. Las dos primeras prepararon el terreno; la tercera ejecutó la ruptura.

Primer paso: el artículo 39 se abrió sin criterio verificable

El artículo 39 enumera los supuestos de nulidad de fondo sin declarar si ese listado es taxativo o ilustrativo. La jurisprudencia optó por expandirlo (lo cual era estructuralmente necesario dado que el ordenamiento dominicano carece de los mecanismos funcionales que permiten al sistema francés mantener el listado cerrado^[11]). El error no fue la apertura: fue el criterio empleado para llenarla. En lugar de preguntarse qué *elemento del acto* estaba comprometido, los tribunales preguntaron cuán *importante era la norma infringida*. Una puerta abierta sin umbral verificable dejó el régimen expuesto al paso siguiente.

Segundo paso: sustancialidad y orden público sustituyeron el análisis estructural

Con la puerta abierta, la Suprema Corte consolidó una fórmula que parece razonable y es metodológicamente incorrecta: «*son sancionables con la nulidad por vicio de fondo las irregularidades en los actos procesales que son sustanciales y de orden público*»^[12]. La sustancialidad y el orden público determinan *quién* puede invocar la infracción y *en qué momento*, pero no determinan si el elemento del acto comprometido es el *instrumentum* o el *negotium*. La firma del alguacil, por ejemplo, es una formalidad de orden público (*y su ausencia sigue siendo un vicio de forma*). Cuando ese error se volvió doctrina constante, las categorías forma/fondo dejaron de depender de la naturaleza del vicio y pasaron a depender del juicio axiológico del tribunal sobre la norma infringida.

Tercer paso: la sentencia 2777/2021 convirtió la confusión en sistema

Con las categorías maleables y el listado del artículo 39 expandido sin criterio verificable, la sentencia 2777/2021 dio el paso que los dos anteriores hacían posible: elevó la máxima «*no hay nulidad sin agravio*» a principio general del proceso civil y, desde esa elevación, la proyectó sobre una categoría en la que el legislador había establecido una excepción expresa^[13]. El artículo 41 (*que dice «sin agravio»*) quedó

absorbido por el artículo 37 (*que dice «con agravio»*). La excepción desapareció sin que se tocara el texto. Eso tiene un nombre: *creación normativa encubierta*.

La dimensión constitucional del giro tampoco puede soslayarse. **La propia Suprema Corte ha reconocido que las formalidades procesales no pueden quedar sometidas a aplicaciones arbitrarias**^[14], y la doctrina dominicana ha precisado que la seguridad jurídica exige certeza, previsibilidad y respeto estricto a las normas establecidas por la autoridad^[15]. Al imponer una carga probatoria que el artículo 41 descartó expresamente, la jurisprudencia privó al titular de la nulidad de la protección que el ordenamiento le reconocía, comprometiendo la tutela judicial efectiva del artículo 69 de la Constitución; y al configurar el régimen de invalidez de los actos procesales (*función que el artículo 4 constitucional reserva al poder legislativo*)^[16], el alto tribunal desbordó los límites de la función interpretativa.

El Anteproyecto de Código de Procedimiento Civil dominicano ya había identificado esta tensión e intentado encauzarla por vía legislativa sin éxito: la disfunción fue reconocida institucionalmente, las propuestas no prosperaron, y el giro de 2021 no resolvió el problema que el Anteproyecto identificó^[17]. Lo agravó.

IV.El caso que lo pone todo en evidencia

a.La clave interpretativa: grief in abstracto y grief in concreto

Para entender por qué la mayoría se equivocó y el voto disidente tiene razón, hay que precisar qué tipo de perjuicio exige el artículo 37 y cuál hace innecesario el artículo 41. El artículo 37 opera sobre el ***grief in concreto***: la parte adversa debe acreditar una lesión subjetiva exterior al acto, demostrable a partir de las circunstancias particulares del caso. El artículo 41 opera sobre el ***grief in abstracto***: el perjuicio no se prueba porque está objetivamente inscrito en la irregularidad misma; la deficiencia es estructuralmente incompatible con la posibilidad de una defensa real^[18]. La dispensa del artículo 41 es la positivización legislativa de ese reconocimiento: cuando el legislador sabe que el perjuicio es inherente al vicio, exigir demostrarlo sería pedirle a la parte que pruebe lo que ya consta en el instrumento.

b.La Corte de Apelación de Santiago: corrección técnica

La omisión de la exposición sumaria de los medios de hecho y de derecho en un recurso de apelación no es una formalidad instrumental. Es el contenido mínimo sin el cual el contradictorio en el segundo grado resulta imposible: la parte recurrida no sabe qué fue atacado; el tribunal de alzada no puede determinar el alcance de su apoderamiento.

La propia Suprema Corte lo había reconocido antes del giro: la omisión *«no da lugar a la inadmisión del recurso, sino a la nulidad del acto de apelación por tratarse de un elemento de orden público que no puede ser subsanado»*^[19]. La Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santiago aplicó exactamente eso en la sentencia núm. 1498-

2024-SEN-00077: la omisión «conlleva como sanción su nulidad por vicio de fondo, la cual puede ser invocada en todo estado de causa y aun de oficio, sin tener que justificar el texto y el agravio»; **«acarrea un impedimento al ejercicio del derecho de defensa de la parte recurrida y limita los principios de contradicción, lealtad e igualdad de armas»**.^[20] El tribunal no pidió que la parte adversa demostrara haber sufrido. Leyó el acto y constató la imposibilidad estructural del contradictorio. Eso es **el *grief in abstracto* funcionando correctamente**.

c.La SCJ: la prueba de lo imposible

La sentencia SCJ-PS-25-0521 del 31 de marzo de 2025 casó esa decisión al afirmar que «la nulidad solo puede ser pronunciada cuando se compruebe que la irregularidad ha ocasionado un agravio a la parte emplazada»^[21]. El error no es solo textual. Es lógicamente circular: si la parte recurrida no supo qué fue atacado porque el apelante no lo expuso, **¿cómo describirá el perjuicio de no haberlo sabido?** La exigencia impone la prueba de una ignorancia que el propio acto produjo. Se pide demostrar el daño de no conocer lo que deliberadamente no fue informado. Esa carga no solo contradice el artículo 41: **es materialmente imposible de satisfacer**.

d.El voto disidente: la medida exacta del giro

La magistrada Pilar Jiménez Ortiz, a la que se adhirió la magistrada Acosta Peralta, identificó con exactitud el error desde la propia sentencia 2777/2021, advirtiendo que el cambio de la mayoría carecía de la «motivación especial y cualificada con capacidad para destruir el criterio habitual de que en las nulidades por vicio de fondo, el proponente no está obligado a probar el agravio»^[22]. En la sentencia SCJ-PS-25-0521, el voto reiteró que la omisión «constituye una irregularidad sustancial y representa una imposibilidad de juzgar el recurso», y que «no requiere agravio por tratarse de formalidades sustanciales que determinan el alcance del apoderamiento y las garantías del contradictorio».^[23]

Esta no es una mera discrepancia técnica. Es la posición que el Tribunal Constitucional sostuvo en la sentencia TC/0202/18^[24], que la doctrina dominicana y francesa ha sostenido de manera uniforme^[25], y que aplica correctamente el texto del artículo 41. Que esa posición sea hoy disidente y no mayoritaria es, en sí mismo, la medida exacta del giro.

Conclusión

Tres disfunciones estructurales, que se retroalimentaron durante años, condujeron al giro que la sentencia 2777/2021 convirtió en sistema: el artículo 39 se expandió sin criterio verificable; la sustancialidad y el orden público sustituyeron el análisis estructural del vicio; y la máxima del artículo 37 fue elevada a principio general y proyectada sobre una categoría en la que el legislador había establecido una excepción expresa. El artículo 41 (que dice sin agravio) quedó absorbido por el artículo 37 (que

dice con agravio). La excepción desapareció sin que se tocara el texto. Eso no es interpretación: es sustitución.

El costo no es abstracto. Una parte que invocó correctamente el artículo 41, con el respaldo del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia constante de la propia Suprema Corte, obtuvo en la Corte de Apelación de Santiago una decisión fundada en el texto vigente. Esa decisión fue casada. No porque el vicio no existiera. No porque el artículo 41 no aplicara. Sino porque no se demostró un agravio que la ley expresamente le dispensaba probar. La parte que tenía razón perdió por aplicar correctamente la ley. Y la sentencia SCJ-PS-25-1395 del 30 de junio de 2025 agravó el cuadro al admitir la subsanación posterior de irregularidades de orden público en el recurso de apelación^[26]: si el recurso sin exposición de medios puede completarse después, el principio de preclusión se convierte en una sugerencia y la igualdad de armas en un ideal.

Chiovenda advirtió que el peor vicio de un sistema de formas no es su complicación sino la incertidumbre sobre las consecuencias del incumplimiento de las formas^[27]. **Ese es exactamente el estado actual del régimen dominicano** de nulidades: el mismo vicio recibe tratamientos opuestos según la sala apoderada, el momento procesal o la habilidad litigiosa de las partes. El segundo litigante de la metáfora con la que abrió este trabajo (*el que no debía probar nada porque la ley lo eximía*) hoy debe probar. Y si no puede, pierde. Esa es la consecuencia del giro. No es doctrinaria. Es práctica. Y opera en cada expediente.

[1] República Dominicana. Ley núm. 834-78, del 15 de julio de 1978, que modifica y complementa el Código de Procedimiento Civil. Gaceta Oficial núm. 9464. Artículo 41: «Las excepciones de nulidad fundadas en el incumplimiento de las reglas de fondo relativas a los actos de procedimiento deben ser acogidas sin que el que las invoque tenga que justificar un agravio y aunque la nulidad no resultare de ninguna disposición expresa».

[2] República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. 2777/2021, 27 de octubre de 2021. P. 19. Disponible en: <https://app.vlex.com/search/jurisdiction:DO+date:2021-07-01..2022-03-27/%222777%22/vid/898864336>

[3] Ob. cit. nota 2. República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. SCJ-PS-25-0521, 31 de marzo de 2025.

[4] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0202/18, 19 de julio de 2018. Párrafo 9.20. Disponible en: <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/16166/tc-0202-18.pdf>

[5] Ob. cit. República Dominicana. Ley núm. 834-78. Artículo 37: «La nulidad no puede ser pronunciada sino cuando el adversario que la invoca pruebe el agravio que le causa la irregularidad, aun cuando se trate de una formalidad sustancial o de orden público».

[6] Ob. cit. República Dominicana. Ley núm. 834-78. Artículo 40: «Las excepciones de nulidad fundadas en el incumplimiento de las reglas de fondo relativas a los actos de procedimiento, pueden ser propuestas en todo estado de causa, salvo la posibilidad para el juez de condenar a daños y perjuicios a quienes se hayan abstenido con intención dilatoria, de promoverlas con anterioridad».

[7] República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. 163, 30 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://juristeca.edu.do/base/domenj/documents/75356>

[8] MIRAMÓN PARRA, Araceli. Teoría de las nulidades e ineficacias del acto jurídico. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, s.f., p. 75. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3834/8.pdf>

[9] Ob. cit. nota 5. República Dominicana. Ley núm. 834-78. Artículo 37.

[10] República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0079/14, 1 de mayo de 2014; Sentencia TC/0242/15, 21 de agosto de 2015.

[11] Francia. Cour de cassation, Chambre mixte. Arrêt du 7 juillet 2006, n° 03-20.026. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007054983/>

- [12] República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. 13, 7 de agosto de 2013. Boletín Judicial núm. 1233, pp. 293-301. Criterio reiterado en sentencias núm. 62 (2012) y núm. 12 (2011).
- [13] Ob. cit. nota 2. República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. 2777/2021, 27 de octubre de 2021.
- [14] República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. 68, 27 de enero de 2021. Boletín Judicial núm. 1322, pp. 531-537.
- [15] GUEVARA, Milton Ray. Justicia constitucional y seguridad jurídica. En: Las XXII Jornadas de Derecho Constitucional [en línea]. Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2015. Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sala-de-prensa/noticias/magistrado-ray-guevara-asegura-seguridad-juridica-es-una-vacuna-contra-la-arbitrariedad/>
- [16] República Dominicana. Constitución de la República Dominicana. Gaceta Oficial núm. 10561, 26 de enero de 2010. Artículos 4 y 69.
- [17] República Dominicana. Anteproyecto de Código de Procedimiento Civil [en línea]. Comisión de Reforma, 2014. Disponible en: https://www.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/proyectos_ley/Proyecto_CPCivil.pdf. El artículo 286 autorizaba al juez a ordenar la corrección de actos irregulares en un plazo no mayor de 10 días. V. También: Foro Abierto para la Discusión de la Reforma Procesal Civil. Gaceta Judicial. Disponible en: <https://www.gacetajudicial.com.do/procesal-civil/foro-abierto-reforma-procesal-civil.html>
- [18] CADIEU, Loïc; JEULAND, Emmanuel. Droit judiciaire privé. 12e éd. Paris: LexisNexis, 2024, n° 514. V. también: Francia. Cour de cassation, deuxième chambre civile. Arrêt du 5 juin 2014. Bulletin civil II, n° 129. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000027634639>
- [19] República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. 110, 27 de noviembre de 2019. Boletín Judicial núm. 1308, pp. 1062-1068.
- [20] República Dominicana. Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santiago. Sentencia núm. 1498-2024-SSEN-00077, 17 de abril de 2024.
- [21] Ob. cit. nota 3. República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. SCJ-PS-25-0521, 31 de marzo de 2025.
- [22] Ob. cit. República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. 2777/2021. P. 24. Voto disidente de la magistrada Pilar Jiménez Ortiz, al que se adhirió la magistrada Acosta Peralta.
- [23] Voto disidente de la magistrada Pilar Jiménez Ortiz en la sentencia núm. SCJ-PS-25-0521, al que se adhirió la magistrada Acosta Peralta.
- [24] Ob. cit. nota 3. República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0202/18, 19 de julio de 2018.
- [25] LOBIN, Yvette. «La notion de grief dans les nullités des actes de procédure». En: Mélanges dédiés à Jean Vincent, pp. 233-243. WIEDERKEHR, George. «La notion de grief et les nullités de forme dans la procédure civile». Dalloz, Chronique XXVII. JORGE MERA, Orlando. «Aplicación de la máxima: no hay nulidad sin agravio». Revista de Ciencias Jurídicas, PUCMM, Segunda Época, núm. 27, noviembre 1986. PELLERANO GÓMEZ, Juan Manuel. «La máxima no hay nulidad sin agravio». En: Guía del Abogado, t. I, vol. II, pp. 135-157.
- [26] República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, Primera Sala. Sentencia núm. SCJ-PS-25-1395, 30 de junio de 2025.
- [27] CHIOVENDA, Giuseppe. Le forme nella difesa giudiziale del diritto. En: Saggi di diritto processuale civile (1894-1937), vol. I. Milán: Giuffrè, 1993, pp. 353-378, citado en: CAVANI, Renzo. La nulidad en el proceso civil. 1.ª ed. Lima: Palestra Editores, 2014, p. 51.

La cláusula *rebus sic stantibus* en la contratación pública: comentarios a la Sentencia SCJ-TS-25-1818

Víctor A. León Morel^[1]

I. Introducción

En materia contractual, el art. 1134 del Código Civil dominicano es la norma esencial para regular los efectos de las convenciones entre las partes. Dispone de manera general que las convenciones legalmente formadas tienen fuerza de ley para aquellos que las han acordado, que son irrevocables, salvo mutuo consentimiento o por las causas que disponga la ley, y que deben ejecutarse de buena fe.

En los contratos de ejecución inmediata normalmente no existen tantos inconvenientes en la interpretación de las términos y condiciones pactados. A modo contrario, en la interpretación y aplicación de contratos con obligaciones sucesiva es donde se presentan mayores problemas, pues la ejecución no siempre es lineal, las circunstancias que inicialmente fueron previstas al momento de contratar pueden variar y no siempre prima la buena fe entre las partes.

Aquí es donde la cláusula *rebus sic stantibus* tiene mayor relevancia. La misma constituye claramente una excepción al principio de *pacta sunt servanda* descrito en el citado art. 1134 de nuestro código civil. Ninguna regla o principio del Derecho es absoluto, todos, en alguna circunstancia pueden encontrar excepciones, salvo casos excepcionadísimos como la prohibición de esclavitud, que no es permitida en ningún ordenamiento jurídico moderno.

La *rebus sic stantibus*, de origen romano, establece en términos generales que la obligación contractual puede modificarse si se alteran las circunstancias existentes en el momento de su constitución. De acuerdo con esta, la subsistencia de la obligación depende de la subsistencia de las circunstancias y consiste en un remedio equitativo al desequilibrio de las prestaciones por causas sobrevenidas^[2].

Debido a que nuestra codificación no contiene la misma, así como tampoco existe en la norma civil sustantiva de muchos países iberoamericanos, ha sido la jurisprudencia quien se ha encargado de insertarla en el ordenamiento jurídico y regular su aplicación.

Una distinción importante es que como su nombre lo indica, se trata de una cláusula general y no un principio, por lo que su materialización en las múltiples aplicaciones posibles depende de un principio general, que en este caso sería el de buena fe.

Neme Villareal precisa que a partir de la cláusula general *rebus sic stantibus* se concreta el mandato del principio de la buena fe dirigido a ambos extremos negociales de cumplir con los deberes de preservar el equilibrio de las prestaciones y de adaptar el negocio jurídico conforme a las nuevas circunstancias en el evento en que las prestaciones se lleguen a alterar de manera sobreviniente por **situaciones extraordinarias, imprevistas, imprevisibles y extrañas** a las partes, ocasionando a

la parte afectada una onerosidad excesiva que dificulta el cumplimiento de sus prestaciones[3].

Aunque esta cláusula fue prevista originalmente para el derecho privado, el desarrollo del Derecho Administrativo, especialmente en el ámbito de la contratación pública, permite que sea aplicada en los contratos de la Administración con particulares.

II.La Rebus en la normativa administrativa

La anterior Ley núm. 340-06 y la recién aprobada 47-25, ambas de Contrataciones Públicas contienen excepciones claras al principio del pacta sunt servanda, derivadas de la cláusula rebus sic stantibus y el principio de buena fe.

A modo de ejemplo, podemos citar los arts. 140 y siguientes de dicha norma, en el numeral 2, de las potestades especiales de la Administración, también llamadas cláusulas exorbitantes[4], que le permiten interpretar los contratos y resolver dudas sobre su incumplimiento, suspender temporalmente y/o modificar unilateralmente.

De igual forma, el contratista también tiene derechos especiales que se fundamentan en el principio de buena fe y la rebus sic stantibus, conforme dispone el numeral 2 de art. 142:

2) Recibir los ajustes correspondientes de las condiciones contractuales para garantizar el retorno del equilibrio económico y financiero ante:

- 1. a) La verificación de los supuestos que hacen aplicables las cláusulas de reajuste de precios que han sido fijadas en el contrato;*
- 2. b) La suspensión o modificación unilateral ejercida por la institución contratante;*
- 3. c) Decisiones de las autoridades que, aunque ajenas al contrato incidan de manera negativa en este y que no eran previsibles al momento de la presentación de ofertas; o*
- 4. d) Acontecimientos extraordinarios o imprevisibles con relación al momento de la presentación de ofertas y que no puedan ser resueltos mediante el mecanismo de reajuste de precios previsto en el contrato.*

Al respecto, el borrador del Reglamento de Aplicación de la referida Ley núm. 47-25, en sus arts. 198 y siguientes contemplan el procedimiento y las condiciones para la modificación del contrato.

III.La sentencia SCJ-TS-25-1818

De parte de la jurisprudencia, la sentencia SCJ-TS-25-1818, de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se refiere expresamente a la Rebus.

En dicho caso, se suscribió un contrato de ejecución sucesiva entre la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos de Desarrollo Agroforestal de la Presidencia (UTEPDA) y Agroindustrial El Planeta, SRL, donde el contratista se obligaba a suministrar la cantidad de 2,000,000 (dos millones) de plantas de café en la modalidad funda y de 300,000 (trescientas mil) plantas de guama en modalidad de funda, destinadas a la reforestación y recuperación cafetalera de las provincias del Sur del país de los diferentes proyectos de desarrollo agroforestal de la Presidencia.

El referido contrato solo fue ejecutado y pagado parcialmente, debido a que UTEPDA alegó que el contrato no se había cumplido totalmente, es decir, que la contratista no había suministrado la totalidad de las plantas, mientras que estos alegan que existieron circunstancias de fuerza mayor que le impidieron cumplir con su obligación, iniciando el contratista una demanda donde exigía el pago de una suma mayor a la contratada, así como a daños morales y materiales.

Al respecto, la sentencia precisa que: *Se presume que los suscribientes están dispuestos a cumplir sus obligaciones mientras no cambien las circunstancias en que contrataron, partiendo de la llamada **cláusula rebus sic stan tibus**. La afirmación anterior sustenta la teoría del riesgo, cuya idea básica se resume en que toda actividad que provoca un riesgo para otro torna a su autor responsable del perjuicio que dicha actividad pueda causar, sin que tenga que probar una culpa como origen del daño.*

Establece que junto a la facultad de modificación del objeto del contrato, constituyen excepciones al principio citado *contractus lex* la existencia de circunstancias extraordinarias que alteren de manera muy notable el equilibrio económico, es decir que provoquen una excesiva y desproporcionada onerosidad para el contratista y den lugar a una compensación con cargo a la doctrina del riesgo imprevisible como proyección acorde con los principios de equidad y buena fe^[5].

Esta posición es coherente con la naturaleza de dicha cláusula en los contratos de ejecución sucesiva, pues aunque se reconoce que todo contrato tiene riesgos a asumir por cada parte contratante, hay situaciones imprevisibles que generan un desequilibrio contractual significativo en contra del contratista, ajeno a su pretensión económica inicial.

Ahora bien, es importante resaltar que el Estado no es un particular y como su fin es el interés general, manifestado por los servicios públicos (art. 147 de la Constitución), no podemos trasladar la aplicación de esta cláusula de manera automática al Derecho Administrativo.

Al respecto, la Tercera Sala, encabezada por su juez ponente, establecen las siguientes consideraciones:

En ese tenor, la aplicación de postulados o principios en los procesos de contratación conciernen a la idea misma de interés general, en el sentido de que la escogencia de

contratistas, la celebración de contratos, su ejecución y liquidación no pueden ser producto de la improvisación.

Como consecuencia específica del principio de planeación se proyecta que en la etapa precontractual la Administración contratante agote un análisis integral del riesgo que conjugue su estimación, tipificación y asignación, es decir que identifique circunstancias previsibles que pudieran presentarse durante el desarrollo y ejecución del contrato, reduzca las contingencias excluyentes pertenecientes a la imprevisibilidad y determine las maneras de control y mitigación de riesgos a través de una póliza o cualquier otra forma de garantía de cumplimiento del contrato admitida, cuya cobertura ampare la mayoría de las amenazas previamente valoradas.

La citada decisión detalla las particularidades de la contratación pública, especialmente respecto al principio de planeación en la etapa precontractual, que procura prever y eficientizar la ejecución de los contratos suscritos por la Administración. Por esta razón, no siempre la oferta más económica es la más conveniente, sino que deben cumplir con los principios de planificación[6], eficiencia[7], idoneidad[8] y objetividad[9] contemplados en el art. 4 de la citada Ley núm. 47-25.

Esto no implica que la Rebus no tenga cabida en los contratos suscritos por la Administración, pues como bien afirma la Alta Corte, hay circunstancias imposibles de prever. En esas atenciones, dispuso los siguientes requisitos, acogiendo un criterio fijado por una sentencia del Consejo de Estado:

53.No obstante, cuando se presenten circunstancias no previstas debe acudir a la teoría de la imprevisión que regula los efectos de tres situaciones se pueden presentar al ejecutar un contrato de derecho público, reconocidas por el derecho comparado y que se asumen en esta oportunidad: 1) un suceso que se produce después de celebrado el contrato cuya ocurrencia no era previsible al momento de suscribirlo; 2) una situación preexistente al contrato pero que se desconocía por las partes sin culpa de ninguna de ellas, y 3) un suceso previsto, cuyos efectos dañinos para el contrato resultan ser tan diferentes de los planeados, que se vuelve irresistible. Lo anterior lleva a afirmar que el contratista asume, con carácter general, las consecuencias derivadas de todos los riesgos, salvo en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevea la cooperación de la propia Administración contratante (casos, por ejemplo, del desequilibrio de la ecuación económica – financiera) o cualquier otro método correctivo, dentro de ellos la suspensión temporal, bajo el entendido de que existe una igualdad formal del principio contractus lex y una igualdad material atinente a la igualdad económica y a la valoración de las consecuencias prácticas para la Administración.

De esta forma, expresó en su ratio decidendi que: “el hecho de que una contratista haya sufrido pérdidas no genera automáticamente a su favor un derecho a indemnización ni pago adicional al estipulado, debido a que tal elemento debe ser sometido a una prueba que apunte a una responsabilidad imputable a la Administración y reclamable por la vía judicial que responda a la particularidad del caso o que incumban al carácter técnico

respecto del desconocimiento en la gestión del riesgo, lo cual no se ajusta al caso estudiado, pues la especie no se refiere a un elevado volumen económico que afectó la totalidad del patrimonio de contratista o de los bienes de servicio, más bien se contrae a un incumplimiento que imposibilitó la oportuna prestación puesta a cargo de ella y que la colocó en situación de mora”.

Debe probarse, adicionalmente a las causas de imprevisión que puedan acreditarse, que existe un vínculo de causalidad entre estas causas y su incapacidad de cumplir con esa obligación. En el caso concreto, los jueces de fondo entendieron que los hechos de fuerza mayor que afectaron la contratación pública no daba lugar a una compensación pecuniaria adicional, sino más bien a una suspensión temporal en la ejecución del contrato, al no verificarse un desequilibrio contractual que la justifique.

Debido a que se estima que entre un 30 a 40% de las compras de bienes y servicios son contrataciones públicas y que conforme a las últimas estadísticas publicadas por la DGCP, fueron contratados RD\$ 262,654,000,000.00 en el 2024^[10], este criterio jurisprudencial resulta importante pues existirán nuevas situaciones imprevisibles que generen discusión sobre el reestablecimiento económico del contrato y la aplicación de la cláusula Rebus Sic Santibus.

IV.Conclusiones

-La cláusula rebus sic stantibus constituye una excepción al principio pacta sunt servanda y permite adaptar obligaciones contractuales cuando se presentan circunstancias imprevisibles al momento de contratar;

-En contratos de ejecución sucesiva la cláusula cobra mayor importancia por la probabilidad de variaciones imprevisibles que alteren el equilibrio de las prestaciones;

-Las Leyes de Contrataciones Públicas (anterior núm. 340-06 y actual núm. 47-25) y su reglamento de aplicación reconocen mecanismos (suspensión, modificación, reajustes) que reflejan la operatividad práctica de la rebus en el ámbito administrativo;

-La sentencia SCJ-TS-25-1818 confirma la posibilidad de aplicar la teoría de la imprevisión en la contratación pública, pero la condiciona a requisitos probatorios estrictos.

-La SCJ exige distinguir entre riesgos ordinarios asumidos por el contratista y sucesos extraordinarios, imprevisibles o desconocidos que generen onerosidad excesiva;

-La Administración pública tiene deberes adicionales (planeación, identificación y asignación de riesgos, garantías) que restringen la aplicación automática de la rebus frente al interés general.

-Para acceder a compensación es necesario probar: la imprevisión (o fuerza mayor), la relación causal con la incapacidad de cumplimiento y la desproporción económica que justifique la corrección;

-El criterio jurisprudencial fijado es sumamente relevante dada la cantidad de contrataciones públicas que resultaran en controversias sobre restablecimiento económico de contratos, su aplicación debe evaluarse caso por caso.

[1] Abogado, egresado de la Universidad Iberoamericana (UNIBE), Máster en Práctica Legal de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Máster en Derecho Constitucional y Libertades Fundamentales, doble titulación por la Universidad Paris 1 Panthéon Sorbonne y el IGLOBAL, doctorando en Derecho por la Universidad del Externado (actual), y profesor de Derecho Constitucional.

[2] Sentencia Civil N° 1392/2008, Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección 1, Rec 4344/2000 de 15 de Enero de 2008.

[3] NEME VILLARREAL, Martha Lucía *"Pacta sunt servanda y rebus sic stantibus. Tensiones entre los principios de buena fe y autonomía contractual"*, en *Pacta sunt servanda y rebus sic stantibus desarrollos actuales y perspectivas históricas*, México: Universidad Panamericana, 2014.

[4] Para abundar sobre este tema en específico ver: <https://abogadosdq.com/analisis-de-los-contratos-administrativos-distincion-entre-contratos-privados-de-la-administracion-y-las-clausulas-exorbitantes/>

[5] SCJ-TS-25-1818, Tercera Sala, 30 de junio del 2025.

[6] **Principio de planificación:** Los procedimientos de contratación desarrollados en aplicación de la presente ley, deberán vincularse a una correcta planificación y ejecución de las políticas, programas y proyectos; siendo la planificación una actividad continua que se lleva a cabo a través del procedimiento de formulación, ejecución, evaluación; en consecuencia, las acciones públicas seguimiento y diarias y cotidianas que ejecuten las instituciones públicas deberán sustentarse en políticas y objetivos para el mediano y largo plazo definidos a través del Sistema de Planificación e Inversión Pública.

[7] **Principio de eficiencia:** Se seleccionará la oferta que más convenga a la satisfacción del interés general y el cumplimiento de los fines y cometidos de la administración, tomando en cuenta criterios de inclusión y desarrollo sostenible. Las actuaciones de los actores del sistema se interpretarán de forma que se favorezca al cumplimiento de los objetivos y se facilite la decisión final, en condiciones favorables para el interés general.

[8] **Principio de idoneidad:** Los fines sociales de las personas físicas y jurídicas que contraten con el Estado deberán ser compatibles con el objeto contractual; de la misma forma, las personas físicas y jurídicas deberán acreditar su capacidad de ejecución, solvencia económica, financiera, técnica o profesional y ética, de conformidad con los requisitos establecidos en los pliegos de condiciones de cada procedimiento.

[9] **Principio de objetividad:** Para los procedimientos comprendidos en la presente ley deberán establecerse reglas claras y objetivas para asegurar la selección de la propuesta evaluada como la más conveniente técnica y económicamente y que resulte más favorable para satisfacer las necesidades y el interés general.

[10] Boletín Contrataciones en cifras estadísticas, Resultados de los datos del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP) cierre del año 2024.

Actos propios y proscripción de contrariación en la Administración pública: *venire contra factum proprium non valet*

Anderson B. Vargas Franco

Validez de los actos administrativos de conformidad al derecho vigente

El ordenamiento jurídico es un todo, no es figura, sino una meta entidad jurídica. Como institución, es una conflagración de normas que unidas conforman un cuerpo que si bien no tiene vida como la humana, si la tienen en otro plano, en el de las ficciones. Como ficción se fragmenta^[1], extirpa sus incoherencias e incongruencias para generar homogeneidad y se esparce con el fin de acaparar tantos elementos sujetos de control del derecho pueda haber bajo en criterio de normación de actividades realizadas por los humanos y lo que los humanos crean con sus habilidades o lo que de estos seres dependen.

Toda regla jurídica tiene una característica, y es que debe ser simétrica en cuanto al ordenamiento que se ha mencionado, pues tiene un núcleo, que es la Constitución misma —un asunto harto sabido—; la armonía jurídica debe ser plena, es decir, toda norma debe poder ser coherente en función de que la asimetría significa que esa paz jurídica es o será distorsionada, haciendo insano el orden que debe prevalecer y mantenerse incólume en cuanto a normatividad se refiere, dado que de los mandatos legales emanan la autoridad y la legitimidad de las actuaciones en la Administración pública y sus operadores.

El Estado dominicano tiene sus poderes y los órganos que lo componen: el Legislativo con el Congreso Nacional, compuesto por el Senado de la República y la Cámara de Diputados, que habla por ley; el Poder Ejecutivo ejercido por la Presidencia de la República, que habla por decreto; el Poder Judicial, administrado por la Suprema Corte de Justicia (SCJ), compuesto por sus salas, que a la vez están integrados por jueces y juezas, que hablan por sentencia, y se proscribire toda injerencia de otros poderes en la autonomía que deben poseer, exhibir y mantener los juzgadores y viceversa. Cada una de sus actividades y su voluntad debe estar conducida por actos jurídicos, sin excepción.

Los actos son obligaciones en principio jurídicamente ineludibles, toda vez que los mismos se hacen oponibles, deben sus destinatarios respetarlos y cumplirlos en la medida de su oponibilidad, pero la referida obligación se maximiza con relación a sus elaboradores en función de que son los responsables en principio, directa o indirectamente —delegación del mandato— de dar cumplimiento y hacer cumplir estos edictos.

Es infraccionario no respetar la voluntad legal en cuanto no hacer mediante una omisión, dejar que eventos pasen teniendo conocimiento y poder controlar o prevenir una actividad o incurrir en una conducta con respecto dependientes y administrados, lo cual es grave, gravísimo más que el hacer mismo y que solo justificarse el

incumplimiento por factores exógenos, como la imposibilidad material o casos de fuerza mayor.

Observando como siempre la Constitución, la cual contiene los principios de actuación de la Administración pública, siendo uno el de objetividad, los actos que dicte son considerados válidos, por lo que «serán ejecutivos y ejecutorios cuando se cumplan sus condiciones de eficacia, en los términos de la ley»[2]. Como norma velo, cubre a las demás y deben adaptarse a lo que esta rija porque es el núcleo del ordenamiento jurídico.

Lo descrito debe no solo enunciar, sino que obligatoriamente tiene que evidenciar una coherencia y congruencia normativa, y esto no es de menos en vista del principio de unidad de ordenamiento jurídico, así como en la Ley Orgánica de la Administración pública se puede observar[3]:

Todos los entes y órganos que ejerzan una función administrativa estarán regidos en el cumplimiento de su misión por el principio de unidad de la Administración Pública. En consecuencia, incumbirá a las autoridades del Estado determinar las condiciones y normas esenciales de organización y funcionamiento de los servicios públicos, lo cual requiere disponer y ejercer un control jerárquico, de fiscalización o de tutela, para garantizar la protección del interés general y de los derechos de las personas.

Adicionalmente la mencionada ley orgánica contempla el principio de juridicidad[4], adherido y ceñido estrictamente al principio de legalidad, el cual dicta que:

La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de juridicidad, por el cual la asignación, distribución y ejecución de las competencias de los entes y órganos administrativos se sujeta a lo dispuesto por la Constitución, las leyes y los reglamentos dictados formal y previamente conforme al derecho.

Por imperativo, otra norma que debe de observarse es la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo que contiene un catálogo de principios que debe implementar la Administración pública para su actuación, siendo uno de estos —y por igual— el de juridicidad «[e]n cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado»[5].

De estos fragmentos de legislación se extrae la regla general del dictado de actos de la Administración pública, —inclusive la judicial, tanto principios como preceptos[6]— en función de que los agentes del servicio público expresan su posición mediante los referidos instrumentos, pero estos indefectiblemente deben estar basados en los criterios previstos en el ordenamiento jurídico del Estado dominicano, lo cual significa que pueden adoptar decisiones amparadas en la normativa vigente y aplicable.

Que, en caso de insuficiencia de su régimen aplicable, pueden suplirse de otras reglas de derecho, pero adecuándolas armónica y razonablemente, pudiendo hacer analogías inclusive para la adopción de decisiones bien motivadas e informadas de forma que sea la postura más favorable de cara a los ciudadanos y para la Administración misma, haciéndola un precedente para actuaciones congruentes que inspiren confianza[7].

Huelga decir que, si bien los actos y actuaciones de la Administración se presumen válidos y de buena fe, estos deben estar precedidos de idoneidad que se defiende así misma; no solo porque hayan emanado de autoridad competente significa que comporten por sí solos suficiencia de extenderse ilesos en el tiempo, sino que están sujetos a controles internos como la modificación, la reconsideración o el jerárquico y externos como el judicial, pueden impugnarse por ser estos desfavorables en lo particular, colectivo y general, y, para sobrevivir a estos controles en sus sentidos correctivo, reorientador o reparador, la motivación y la congruencia desempeñan un rol de principalía.

Deben ser lo suficientemente razonables, de lo contrario los destinatarios del acto — ley, sentencia, decreto, resolución, reglamento— se opondrán cuando haya intereses contrarios a los fines que se pretenden resguardar con la impugnación de este instrumento jurídico en función de que las normas no deben ser dictadas si no se guarda un propósito específico, el cual es el fundamento de su existencia, pues esta debe tener un objeto de aplicación en donde en principio radica su fin.

Hans Kelsen (austriaco) instrumentó parámetros modernos de estudio y diseño de las normas, las teorías constitucionales, el juzgamiento y el ‘poder político’, —junto con Carl Schmitt (alemán y nazi) en sus discusiones— de cómo debían entenderse estas reglas y que características comportan; dijo que «[l]a validez de una norma radica en que sea observada y en caso contrario deba ser aplicada y en esto consiste su existencia específica. Su eficacia radica en que la norma es de hecho observada y en caso contrario es aplicada»[8].

Cuando se aparta de dichos parámetros, la norma deja de tener sentido, que es lo que la mantiene válida y pueda ser reconocida como útil por la autoridad que la dictó — Estado— y los receptores de sus preceptos —Estado mismo y administrados—; es con la validez y la vigencia del acto que se reafirma la autoridad y que se le pueda hacer oponible a los demás, pues este instrumento ha de contener prescripciones de hacer y no hacer imponibles categóricamente hasta la intervención de otro acto que ordene que se no se haga —como una sentencia—. Es una cuestión de un mandato tanto positivo como negativo; el mencionado autor austriaco —Kelsen—[9] también ha señalado que:

A veces se afirma que la regla “aquello que no se permite, se prohíbe” no es aplicable en general, pero sí en relación con los actos que se generan y aplican jurídicamente por parte de los órganos legislativos, jurídicos y administrativos. Esto no es correcto. La generación de derecho y la aplicación de derecho no son “permitidas” ni en sentido negativo de la palabra no decretado y no prohibido, y tampoco en el sentido positivo de

la palabra, es decir, como cancelación o restricción de la vigencia de una norma jurídica que prohíbe la generación o aplicación del derecho. Para la generación y aplicación del decreto se autoriza a órganos especiales; no les es solamente permitido. Autorizar es una función normativa distinta de la de permitir (en el sentido positivo) (pp. 110-111).

En cuanto al referente taxativo del florentino Ferrajoli[10], aporta este que:

La mayor parte de una ley, una sentencia o un acto administrativo no tienen de hecho que ver con defectos formales, sino con defectos sustanciales. Y se cuentan con los dedos de una mano las objeciones y declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes que censuran vicios de forma, como la incompetencia del órgano que legisla o las violaciones de procedimiento. Lo mismo puede decirse, si bien en menor medida, de las decisiones judiciales y administrativas, casi siempre impugnadas o reformadas por motivos que tienen que ver con el contenido de la decisión y sólo raramente con simples defectos de forma (*sic*) (p. 358).

Y esta postura está sustentada en la legislación dominicana contenida en la Ley núm. 107-13, en la cual la autoridad puede convalidar el acto cuando contiene elementos objeto de rectificación de forma que la actividad administrativa sea salvable[11], lo que se traduce en un acto de buena administración y economía procesal; después de todo, los actos son hechos por humanos y su pensamiento, no puede depender de la máquina la elaboración de una decisión de conciencia el de poder revisar los actos que son propios de administración.

Regla general del dictado de actos en la Administración pública

Previo al abordaje, se debe retomar indudablemente la Constitución como el marco general normativo y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado dominicano[12]; a todo esto, la citada ley magna establece los principios de actuación de la Administración pública[13]; esto puede apreciarse —congruentemente en términos de ordenamiento jurídico— en la ley de procedimiento administrativo, la cual impera que es un deber de los servidores públicos en el ejercicio de las actuaciones y procedimientos administrativos que realicen el de «[m]otivar adecuadamente las resoluciones administrativas»[14].

Con estos parámetros, toda la Administración pública y agentes en sus oficios se deben de circunscribir la legalidad como principio y la motivación de los mismos para la elaboración de instrumentos normativos que guiarán su accionar y aquellos de alcance general en materia de regulación de actividades, como las de índole social, económica, medioambiente, salud, seguridad, justicia o tecnológica lo cual es cónsono con la Constitución dominicana[15], es decir, que la función y el servicio público están constitucionalizados, así como los actos dictados por autoridad competente.

Y, es que hay un instrumento en sentido amplio que conduce la actividad de toda la Administración, y este es el acto administrativo. La Ley sobre los Derechos de las

Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo establece que «[a]cto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros»[16]. Sobre esto se ha pronunciado Brewer-Carias[17] exponiendo que:

La definición del acto administrativo, por tanto, en contraste con los otros actos estatales, requiere de una mezcla de criterios, dado lo heterogéneo de los mismos: se emplea el criterio orgánico, al identificar como actos administrativos los actos de la Administración Pública en ejercicio de todas las funciones legislativa, jurisdiccional o administrativa; se utiliza el criterio material, al identificar como actos administrativos los actos dictados por los tribunales en ejercicio de las funciones administrativa y legislativa, y los actos dictados por las Cámaras Legislativas en ejercicio de funciones administrativas; y en todo caso, siempre que se trate de actos de carácter sublegal, es decir, dictados en ejecución directa de la legislación e indirecta de la Constitución (...) (p. 37).

En tal sentido, los actos administrativos deben estar dotados de congruencia —en especial las decisiones judiciales— por el principio de unidad de ordenamiento jurídico, cosa que los dota de certeza lo cual resulta imprescindible en su elaboración, toda vez que estos instrumentos normativos han de tener un propósito, dar garantía de ser jurídicamente seguros ante la Administración misma y más frente a los administrados como los destinatarios del servicio público, servicio que debe ser brindado en todo caso con calidad por mandato expreso de la Constitución[18].

Por igual, deben estar apegados al principio de previsibilidad[19], es decir, ausencia de sorpresas de los administradores para los administrados en cuanto a los actos que emiten, pues estos pueden alegar *unwissenheit oder vererkennung des Rechts und des Mandats* —ignorancia o desconocimiento de la norma y del mandato— en razón de que la norma emitida no cuenta con la claridad que permita a sus destinatarios entenderla y acatarla; la norma no puede ser ambigua, y si lo es, a quien está dirigida puede excusarse válidamente por ser un mandato con presencia de falencias que la hacen ulteriormente inoponibles si se llegase a la instancia judicial y por la tutela judicial efectiva y debido proceso, —también en la justicia retenida—, es decir, no puede aplicarse o hacerse aquello que no está expresa y claramente reglado, lo cual es amparado bajo los principios «*pro-persona* y *pro actione* concreciones del principio rector de favorabilidad»[20].

Lo dicho entonces conduce a la regla de reconocimiento —la cual hace oponible al acto en términos estrictamente jurídicos—, pues el entendimiento de elementos como el alcance, objetivo, tiempo y aplicación de este instrumento, permite que el mismo repercuta de manera que surta efecto en la realidad esta ficción de las normas jurídicas por el hecho de ser aceptadas como válidas y una vía para desconocerla es con la

impugnación de la misma, sean ante la administración que la dictó, ante la justicia que evaluará su legalidad o los destinatarios de la acto jurídico. Hart[21] sostiene que:

Algunos autores que han subrayado el carácter jurídicamente último de la regla de reconocimiento, han expresado esto diciendo que, mientras que la validez jurídica de otras reglas del sistema puede ser demostrada por referencia a ella, su propia validez no puede ser demostrada, sino que “se da por admitida”, es “postulada” o es una “hipótesis”. Esto, sin embargo, puede ser seriamente equívoco. Los enunciados de validez jurídica de reglas particulares, hechos en la vida cotidiana de un sistema por jueces, abogados o ciudadanos ordinarios, llevan consigo, en verdad, ciertas presuposiciones. Son enunciados internos de derecho que expresan el punto de vista de quienes aceptan la regla de reconocimiento del sistema, y, como tales, dejan sin expresar mucho que podría ser expresado en enunciados externos de hecho acerca del sistema (pp. 134-135).

Debido a esto, el reconocimiento se erige como una garantía externa de la norma, proporcionada por sus creadores —*Schöpfen*— en la medida que esta es realizada con la normativa vigente, con una estructura legal coherente y razonable que permita a la norma misma defenderse sin la intervención de persona alguna; es como la disuasión, que constituye el primer instrumento de las reglas jurídicas para que estas por sí mismas, sin intervención de autoridad de agente público alguno, se cumpla en los términos que los legisladores han plasmado en la literatura legal, disuasión que funciona como automecanismo de defensa que se opone a los receptores de la norma con la coacción de que la transgresión del mandato contiene consecuencias jurídicas reparativas y hasta coercitivas.

Suspensión de los efectos de los actos

Con órdenes desconocidas —*mit unbekannten befehlen*— aparentemente contrarias a derecho, no se puede suspender un acto y sus efectos, pues los mismos son ejecutorios en la forma que este disponga, más cuando se trata de normas de aplicación general debido a que se alinea a los dictados normativos vigentes, en especial al contenido de la Ley núm. 107-13, en vista de que «[l]os actos administrativos válidamente dictados, según su naturaleza, serán ejecutivos y ejecutorios cuando se cumplan sus condiciones de eficacia, en los términos de la ley»[22], lo que puede ser la referida norma de procedimiento administrativo u otra, como lo sería en este caso el Código Civil —debido a su supletoriedad— cuando dispone que[23]:

Las leyes, salvo disposición legislativa expresa en otro sentido, se reputarán conocidas en el Distrito Nacional y en cada una de las Provincias, cuando hayan transcurrido los plazos siguientes, contados desde la fecha de la publicación hecha en conformidad con las disposiciones que anteceden, a saber: En el Distrito Nacional, el día siguiente al de la publicación. En todas las Provincias que componen el resto del territorio nacional, el segundo día.

Y como bien lo dispone el citado fragmento de ley «salvo disposición legislativa expresa en otro sentido», cosa que contempla la Ley núm. 107-13[24] —en perfecta armonía y sincronía jurídica con la Constitución en su artículo 138, citado al inicio de este análisis— cuando establece que «[l]os actos administrativos que otorguen beneficios a las personas se entienden eficaces a partir de la fecha de su emisión», es decir, para un caso de esa naturaleza el acto dictado tiene un efecto inmediato debido a su favorabilidad. Dicho esto, y fuera de estos parámetros, está afectado de imposibilidad jurídica la suspensión de los efectos de un acto administrativo, significando lo expuesto que tanto reglamentos como resoluciones producen efectos jurídicos, son de aplicación para lo inmediato y por lo cual fue dictado, salvo que sea el instrumento mismo que diga en modo y en tiempo qué efectos se producirán, de lo contrario sucedería lo que se expondrá posteriormente.

***Venire contra factum proprium non valet*: el principio de ilicitud de ir contra los actos propios**

La imposibilidad de la Administración y sus agentes de omitir el cumplimiento de hacer cumplir las normas a las que están atados ordena categóricamente el cumplimiento de estas, y su ejecución, al menos virtual y jurídicamente, pues el derecho es ficción que se aplica y repercute en la realidad. Para la Administración pública no es posible ir contra sus propios actos —*estoppel*—, menos los sujetos activos y pasivos de la norma, es decir, los que deben hacer cumplirla y los que deben cumplirla en un efecto vinculador en razón de la competencia y la materia por obligación natural de obedecer sus propios actos, conforme a lo expuesto.

El principio de la «prohibición de *venire contra factum proprium* supone que no es lícito que un sujeto de Derecho adopte unilateralmente decisiones»[25] (*sic*), no puede tampoco contrariar infundadamente su criterio, más cuando la regla tiene efecto general porque existe un principio de buena fe que debe cumplirse y está atada a la misma, ya que la relación entre estos mandatos de optimización es «directa e inescindible»[26]. Sin embargo, «por una razón de técnica jurídica muy importante si [se quiere] permanecer en un Estado de Derecho, pues resulta esencial a ello que la buena fe deba entenderse en un sentido técnico, lo que hace que tenga una precisa significación práctica»[27] (*sic*).

Ahora bien, este principio en modo alguno implica que la norma deba permanecer inmutable —*ius variandi* en su sentido amplio del derecho y la facultad a modificar los actos propios—, pero para que la misma deje de surtir un efecto no deseado, debe ser modificada o sustituida por una norma de igual o superior jerarquía o en caso de controversia judicial, la autoridad de una sentencia imponga la inaplicación, de lo contrario resulta y deviene en una situación antijurídica crítica lesiva al principio de legalidad; hay un *pacta sunt servanda* debido a que los agentes del servicio público se obligan a cumplir lo que la función les obliga porque han aceptado voluntariamente asumir el cargo; es un compromiso ineludible con el Estado social y democrático de derecho. Brewer-Carías[28] ha argumentado al respecto:

Este principio también tiene relación con el principio del paralelismo de las formas: el reglamento sólo puede ser modificado por otro reglamento, dictado por la misma autoridad que produjo el primero, conforme al mismo procedimiento. Por tanto, dictado un acto administrativo normativo en una determinada área de competencia, el mismo no puede ser modificado o derogado singularmente cuando se dicte un acto administrativo individual, aún cuando éste lo dicte un órgano superior, el mismo órgano, o uno inferior (p. 214).

Ir contra los actos dictados válidamente —*venire contra proprium factum nulli conceditur*—, a sabiendas de que los mecanismos instituidos para desconocerlos o no cumplirlos son equiparables a los mismos de la instrumentalización de los mismos en cuanto a la formación de estos, siendo lo contrario una vía de hecho —como se expondrá más adelante—, el desconocimiento de estos realizando actividades no descritas ni establecidas en la norma que se ha dictado, más cuando la autoridad que la emanó, dimana deliberadamente en una actuación contraria a lo que ordena la regla ha de aplicarse. Claro está, las reglas deben dictarse conforme a la ley, y para distraerse o realizar otra actividad distinta, ha de explicarse motivadamente el porqué de la inaplicación del dictado. En estas líneas de pensamiento, expresa al respecto Brewer-Carías[29] que:

... el Principio de la Legalidad Administrativa, todo acto administrativo debe estar conforme a las reglas generales preestablecidas, los actos que dicte cualquier autoridad administrativa deben estar conformes a los Reglamentos que se hayan dictado por las autoridades superiores, como también deben estar conformes con los Reglamentos que esa misma autoridad haya dictado con anterioridad. Esto último es consecuencia del principio de que una autoridad administrativa no puede quebrantar sus propias decisiones y reglamentaciones, a menos que las derogue expresamente (*sic*) (p. 251).

Debe decirse que para que un acto administrativo se constituya en al menos un instrumento de información debe ser indefectiblemente hecho de conocimiento a sus destinatarios; un acto que no sea comunicado o notificado no puede ser oponible ni generar efectos a ninguna persona, sea humana o no humana. Estos, aunque sean verbales deben ser plasmados en documentos, lo que significa que indefectiblemente ha de quedar constancia del contenido o los mandatos con el fin de que los mismos sean requeridos o atacados, si a esto diere lugar, pues la autoridad es conferida por una norma no de carácter ética o deontológica, sino jurídica, aunque estas dispongan de elementos de estas categorías y con esas características.

Dicho factor lo evidencia y dispone el § I del artículo 9 de la Ley núm. 107-13 al ordenar que «[p]ara garantizar la posibilidad de su fiscalización, quedará constancia escrita del contenido de los actos administrativos, incluidos los verbales, con identificación de sus responsables», lo que afianza el significado de que el acto administrativo como instrumento de la voluntad —razonada y motivada en todo momento— de la Administración pública, funge como el vehículo perfecto para ejecutar los mandatos

que se han dado, sea desde el Poder Legislativo con las leyes, el Poder Ejecutivo con los decretos, y el Poder Judicial y demás tribunales con sus resoluciones y sentencias.

Hay un deber de cuidado que no debe descuidarse porque está proscrito como ya se ha expuesto, porque la no omisión es la realización del mandato, la omisión es la violación del mandato, sea propia, en la que se regla específicamente el incumplimiento de un deber u obligación, pero no se hace nada al respecto y que debió cumplirse o la impropia, que implica que con el hecho de no actuar se incurre en la comisión de una conducta que no debió de suceder si hubiese intervenido la autoridad, constituyendo esto es una actuación contraria, incoherente y antijurídica con la normativa que se debe hacer valer y prevalecer, por lo que un acto antinatural al mandato como una actuación personal de hecho o una suspensión de efectos, analógicamente es una elusión que devendría en incumplimiento de las normas de comisión por omisión si no se emite un acto que afecte los efectos y la vigencia del acto dictado.

La ilicitud de ir contra los actos propios como principio es la regla de no contradecir la obligación de cumplir la norma que dictó la administración en el ejercicio de sus funciones porque es un mandato de orden constitucional como posteriormente se expondrá.

Interludio para lo judicial

En el orden judicial, se plasmó en la anterior Ley núm. 3726 sobre Procedimiento de Casación el mandato de mantener la unidad jurisprudencial a cargo de la SCJ, orden que las cortes de apelación, tribunales de primera instancia y juzgados de paz debían seguir por que se les imponía por ser criterios emanados de la función nomofiláctica de la corte de casación[30]. La Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, actual norma que regula este recurso extraordinario contempla como mandato la función unificadora a cargo de la corte de casación, cuyas decisiones «establecen y mantienen la uniformidad de la jurisprudencia nacional»[31]. En cuanto a los juzgadores, Hart[32] apunta:

Su enunciado de que una regla es válida es un enunciado interno que reconoce que la regla satisface los requisitos para identificar lo que será considerado como derecho en su tribunal, y no constituye una profecía de su decisión, sino una parte de la *razón* de la misma (p. 131).

La estructura judicial —Zaffaroni, E. R.— apoderada de un caso debe en ese sentido maximizar —como mínimo— los criterios circundantes —la jurisprudencia— que se han plasmado, más para casos específicos; ceñirse a lo que está jurisdicho no es sinónimo siquiera de retraso o no querer evolucionar en cuanto a derecho y ‘hacer justicia’ se refiere, sino a que constituye una garantía de certeza y previsibilidad de actuación cuando el ejercicio de la valoración judicial se active, certeza que se traduce a esperar una decisión congruente con las decisiones anteriores, pero, no se produce este resultado de manera automática, sino que le precede un ejercicio de ponderación que determine si aplica lo que se ha juzgado[33]. Nuevamente Hart[34]:

Para que ella exista de alguna manera tiene que ser considerada desde el punto de vista interno como un criterio común y público de decisiones judiciales correctas, y no como algo que cada juez simplemente obedece por su cuenta. Si bien los tribunales del sistema pueden, en ocasiones, apartarse de estas reglas, en general tienen que apreciar críticamente tales desviaciones como fallas frente a los criterios vigentes, que son esencialmente comunes y públicos.

Hart[35] explica que las «reglas de reconocimiento que especifican los criterios de validez jurídica, y sus reglas de cambio y adjudicación, tienen que ser efectivamente aceptadas por sus funcionarios como pautas o modelos públicos y comunes de conducta oficial». Y para esto está el control de la legalidad de los actos emanados por los agentes de la función pública, a lo que Hayek[36] ha expuesto el asunto del control judicial de los actos de la Administración pública:

Al actuar bajo el imperio de la ley, las agencias administrativas tendrán que ejercitar a menudo la discreción de la misma forma que la ejercita el juez al interpretar la ley. Ahora bien, tal facultad discrecional puede y debe quedar controlada mediante la posibilidad de revisión, por un tribunal independiente, de las resoluciones adoptadas (s. p.).

Ha dicho también Hayek[37] que:

Implica el Estado de Derecho que los tribunales tengan poder para decidir si la ley prohibía una acción particular realizada por la autoridad; en otras palabras: siempre que la acción administrativa interfiera la acción privada del individuo, el juez no sólo ha de hallarse facultado para decidir si una acción particular fue *infra vires* o *ultra vires*, sino también si la sustancia de la decisión administrativa está de acuerdo con lo que la ley exigía (sic) (s. p.).

Y, es que en materia de función pública, para que un agente del servicio público pueda ejercer una actividad debe estar expresa, como el caso de las facultades, de lo contrario deviene en una subversión del orden legal, que implica violación a un segmento del ordenamiento jurídico; Nápoles[38] señala que:

... los órganos del Estado no pueden realizar actos que estén más allá de lo que dictan las normas positivas, en consecuencia, las autoridades tanto judiciales como administrativas tienen que acatar los lineamientos de la ley en estricto sentido; esto es así, puesto que la idea que se sostiene en la salvaguarda de la seguridad jurídica estaría en un severo riesgo (p. 172).

Visto que los jueces son destinatarios del mandato legal expreso y vigente, a la vez son centinelas de conflictos generados con ocasión a un quebrantamiento del orden jurídico que el legislador ha dispuesto mediante leyes, las cuales crean instituciones, confieren y delegan facultades a servidores públicos; estos no son servidores ordinarios, pues no

están atados a una jerarquía entre sus pares en el sentido de que hay una horizontalidad en la función judicial, pero con competencias distintas, asuntos de estricta legalidad, sino que solo se deben a los preceptos ordenados por el ordenamiento jurídico vigente. Ferrajoli[39] dice que:

Es precisamente esta doble función garantista la que confiere valor político e intelectual a la profesión del juez, exigiendo de él tolerancia para las razones controvertidas, atención y control sobre todas las hipótesis y las contra hipótesis en conflicto, imparcialidad frente a la contienda, prudencia, equilibrio, ponderación y duda como hábito profesional y como estilo intelectual (p. 546).

Entonces, los tribunales en su función pública de juzgar, en su ejercicio de metaentendimiento de los mandatos del ordenamiento jurídico vigente, incluso más que quienes emiten el acto, han de ser plenamente conscientes de que todo parámetro legal le precede el orden constitucional, no del simple hecho de que la Constitución es la ley más alta, sino que la prioridad ha de ser siempre esta, prioridad que se identifica cuando los principios son conocidos y aplicados más allá del texto rígido que puede leer y recitar cualquier persona legada en este oficio.

En efecto, «[l]as normas de la constitución, las cuales regulan la creación de las normas generales que habrán de ser aplicadas por los tribunales y por otros órganos aplicadores del derecho, son, de esta manera, normas *no independientes ni completas*»[40] (*sic*), por lo que los juzgadores deberán suplir de oficio razonadamente con principios aquellos defectos que por insuficiencia de los actores de la Administración pública no pueden conjurar en la elaboración de actos administrativos por una carencia axiomática del entendimiento de cuestiones básicas del derecho.

El fraude a la ley como acto seguido de transgresión a los actos propios

Para el derecho, como instrumento que concede facultades, existen situaciones en la que pudiese desvirtuarse el fin de la norma, el fin del mandato de quienes deben ejecutarla y el fin de cómo los destinatarios de esta deben cumplirla, todo esto en perjuicio del ordenamiento jurídico y ulteriormente a los administrados, sea porque se desconoce o no se tiene el correcto conocimiento de cómo lidiar con el mandato o simplemente el hecho de la omisión del deber de cuidado, de manera propia o impropia —como ya fue expuesto—, situación que conduce a lo que es conocido como fraude a la ley.

Esta anomalía antijurídica como expresa Zeiss citando a Maday, «implica pues un obrar dirigido a provocar o soslayar una norma»[41]. «La cuestión del fraude deviene así en un problema de *interpretación a la norma*. Por su *letra*, la norma evitada no es la aplicable, y sí lo es la usurpada, cuando por la *finalidad* debería suceder justamente lo contrario»[42]. Pero también se incurre en un abuso de los derechos en el orden institucional «del cual se diría que existe cuando una norma o instituto es aplicado inoportuna o antifuncionalmente»[43] porque las facultades han sido distorsionadas

de manera que la norma se inaplica, resultando como consecuencia que el fin de la misma, sea regular una actividad o comportamiento, así como la prestación de un servicio concreto, no se materializa en favor del interés público o por el cual fue dictada.

El fraude a la ley «[s]e trata de una anormalidad perfectamente tipificada en la legislación vigente [artículos 1131-1133 del Código Civil], cuya consecuencia es la nulidad del acto administrativo emitido»[44]. Lo apropiado es que en toda relación se actúe de buena fe —cosa abstracta en principio, la cual debe moldearse—, pero las relaciones no solo se dan en el plano de lo proderecho, también puede darse en lo contrario a derecho: dos criminales pueden ponerse de acuerdo de no intentar ni cometer prácticas ni tácticas delincuenciales entre ellos, las cuales debe estar única y exclusivamente dirigidas —inmediato— o teledirigidas —mediato— contra los destinatarios de la conducta contraria a derecho, entiéndase víctimas; uno de estos en caso de romper lo espuriamente pactado puede decir que actuaron de mala fe en su contra cuando debió ser todo lo contrario, pero sus fines en sí son adversos a la sociedad que se comporta de manera corriente. Ekdahl[45] al respecto comenta que:

De ahí que constituya éste un tema oscuro, incierto y vacilante tal y como sucede, puesto que no se está ante un concepto unívoco sino ante una expresión que posee múltiples significados, determinados en su gran mayoría por la específica situación de que se trate (p. 60).

Lo que se lleva a la función pública no solo es una persona, sino su ser; ontológicamente hay una predeterminación de actuación en función de una conducta que conduce la voluntad de los administradores públicos, es decir, que dependerá del servidor la optimización de la voluntad de la Administración pública mediante el dictado de los actos administrativos. En el mandato de las funciones, los administradores de los actos públicos son deudores de su cumplimiento, convirtiéndose no solo actos emanados por autoridad competente, sino que deben asumirlos como propios, y solo con este hecho se configura la titularidad de emisión del acto administrativo, lo que imposibilita que estos agentes eviten el cumplimiento de estas normas —al menos en cuanto a obligación—, aunque no suceda en lo material.

Cada institución tiene facultades dictadas por norma habilitante, otorgadas por normativa vigente, que a la vez pueden emitir su normativa interna por disposición legal expresa —reserva de ley— en el ámbito de sus competencias con el fin de cumplir los mandatos que le confiere la Constitución, las leyes y aquellos reglamentos que le apliquen, lo que deviene en la ejecutoriedad de las decisiones —hablando en el sentido más amplio de lo que significa el acto jurídico— que emita, independientemente de la especie, es decir, reglamento, resolución o instrumentos análogos que conduzcan la autoridad pública y sus dictados con el fin de no incurrir en vías de hecho ni faltar al ejercicio normativo del poder conferido por las normas jurídicas.

Y, en adición, contrario a los actos propios de la Administración pública son las vías de hecho, auténticas anomalías las cuales están tipificadas como abusos y desviaciones de

poder[46] que cometen los agentes públicos de seguir y proseguir con los dictados emanados por autoridad no competente, incluso la que ellos mismos ejercen en virtud de normas que han prescrito las acciones y las omisiones en el pleno del ejercicio de sus funciones. Para combatir estas anomalías se puede recurrir tanto a la Administración misma como a los tribunales de la justicia administrativa como por ejemplo dispone la Ley núm. 13-07[47], la cual prevé que en caso de que algún agente del orden público abuse o hasta prevarique haciendo uso de sus facultades, el administrado pueda acceder a los mecanismos judiciales previstos por el ordenamiento jurídico vigente para combatir en justicia esta anomalía.

Resulta que debe exponerse en primer plano que la vinculatoriedad de la elaboración de cada acto administrativo debe estar precedido de que ese instrumento ha de realizarse a sabiendas de que el derecho a la buena administración constituye un derecho fundamental[48], el cual es de orden público. A estos fines, es necesario recurrir a los criterios del Tribunal Constitucional (TC) en vista de su vinculatoriedad y obediencia normativa de los poderes públicos y los operadores del servicio público a las decisiones de este cuerpo jurídico de naturaleza judicial. Ha dicho esta instancia en la sentencia TC/0607/19 sobre el interés general o público lo siguiente:

En sentido general, la doctrina ha considerado que atañen al orden público, de manera enunciativa y no limitativa, aquellas cuestiones relativas a: asuntos penales, los derechos mínimos de los trabajadores, temas relacionados al estado civil de las personas y a los derechos personalísimos, obligaciones previstas en las leyes que tengan un interés en el orden y las buenas costumbres, asuntos relacionados con derechos de los incapaces, conflictos relativos de los cuales la ley prohíbe a sus titulares disponer de ellos (p. 32).

Visto este criterio, se evidencia el interés público y la irrenunciabilidad a los derechos fundamentales como el derecho a la buena administración, toda vez que son de orden constitucional y los mismos no pueden ser derogados por convenciones particulares bajo pena de subversión del orden constitucional como a continuación se expondrá.

Actos que suponen subversión al orden constitucional

Como se ha observado, los actos administrativos deben emanar de autoridad competente para su dictado y los mismos deben ser revocados, sustituidos, modificados o suspendidos bajo los criterios legales instituidos, cosa que ha sido abordada. En vista de que las leyes son parte del orden constitucional, y algunas por mandato expreso son de orden público e interés general, cualquier acto o tentativa que le sea contraria afecta directamente y subvierte el orden constitucional. La Carta Magna establece que «[s]on nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada»[49].

Del artículo 12.3 de la Ley Orgánica se rescata el principio de lealtad institucional, disponiendo que:

Los entes y órganos que conforman la Administración Pública actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia: (i) respetarán el ejercicio legítimo de las competencias por parte de otros órganos y entes administrativos; ii) considerarán, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otros entes u órganos; (iii) facilitarán a los otros órganos y entes la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias, los cuales en el uso de dichas informaciones respetarán cualquier limitación dispuesta por la ley, y (iv) prestarán, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia que los otros entes y órganos pudieran requerir para el ejercicio de sus competencias. Las normas y actos dictados por un ente u órgano administrativo en el ejercicio de sus competencias propias deberán ser acatados por los demás entes y órganos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otro ámbito de la Administración Pública.

Esto significa como principio ineludible, que aquellas instituciones que en el pleno ejercicio de sus atribuciones elaboren normas para sí y para otros, deberán acatar y ejecutar su normativa, cosa que deberán hacer con respeto irrestricto a las autonomías y competencias que les son conferidas por su reglamentación, de lo contrario sucedería lo que se ha expuesto sobre incurrir en violación de los actos propios y comisión de fraude a la ley. Henríquez Dájer[50] ha expresado que:

Es mucho más reprochable que el Estado ejecute objetos prohibidos o antagónicos con el interés general que cuando lo hace un particular. Las consecuencias en estos casos tienen implicaciones más drásticas que en el ámbito privado, pudiendo detonar responsabilidades penales, disciplinarias y patrimoniales en cabeza del servidor público actuante.

Y esta reprochabilidad no es de menos, toda vez que la presunción de idoneidad y más aún de buena fe, inviste al servidor que interviene en la elaboración del acto de poderes públicos dados por norma habilitante vigente, lo que remite a que su comportamiento debe ser cónsono con la regla jurídica que le permite y faculta a dictar otros actos para desempeñar su función y que interceda en aspectos de un sector encomendado a su cargo, ya sea en juzgamiento, investigación o regulación, pero que en fin de cuentas desempeñe un rol activo.

En conclusión

Los actos administrativos como vehículos que conducen la manifestación de la voluntad Administración pública mientras estos continúen vigentes, han de cumplirse en la forma que estos indiquen y se hacen oponibles a sus deudores de cumplimiento, sean destinatarios y la autoridad que lo dictó para su cumplimiento. No puede la autoridad

por el hecho de ser competente para ejercer una función, desconocer esta por el hecho no controvertido de ser autoridad, pues sus facultades tienen como fuente una regla jurídica que se ha emitido y hecho públicamente de conocimiento que le habilita a actuar en un segmento de la función pública.

Realizar actividades mediante una expresión unilateral desconociendo la normativa que lo rige, constituye una transgresión directa a la Constitución misma y al ordenamiento jurídico mismo; La autoridad es competente de variar, sea modificando o sustituyendo la resoluciones que emita, no pudiendo —están impedidos jurídicamente— agentes distintos a la actividad afín al acto, variar los criterios normativos por los cuales en el ejercicio de sus atribuciones legales actúan, por lo que cualquier autoridad que incurra en esta práctica, lesiona los preceptos legales que los rigen, incurriendo indefectiblemente en vías de hecho, prevaricación administrativa, abuso y desviación de poder, en violación al principio de no transgresión de los actos propios.

[1] La física sustenta que por más que se fragmente un elemento, no perderá sus propiedades a menos que sobre este se ejerza una actividad que incida en su composición química.

[2] Ver artículo 138 de la Constitución.

[3] Ver artículo 12.1 de la Ley núm. 247-12.

[4] Ver artículo 12.2 de la Ley núm. 247-12.

[5] Ver artículo 3.1 de la Ley núm. 107-13

[6] Ver artículo 2, § II de la Ley núm. 107-13.

[7] Ver artículo 8 de la Ley núm. 107-13.

[8] KELSEN, H., «Teoría general de las normas», Editorial Trillas, México, D. F., ISBN núm. 968-24-4787-9, p. 21, 1994.

[9] *Ibid.*, KELSEN, H., p. 110-111, 1994.

[10] FERRAJOLI, L., «Derechos y garantías. La ley del más débil» Editorial Trotta, 4.ª edición, Madrid, España, p. 358, 2004.

[11] Ver artículo 14 § I y II de la Ley núm. 107-13.

[12] Ver artículo 6 de la Constitución.

[13] Ver artículo 138 de la Constitución.

[14] Ver artículo 6.2 de la Ley núm. 107-13.

[15] Ver artículo 142 de la Constitución.

[16] Ver artículo 8 de la Ley núm. 107-13.

[17] BREWER-CARÍAS, A., «El derecho administrativo y sus principios fundamentales en «Tratado de derecho administrativo. Derecho Público en Iberoamérica», volumen I, tomo I, 1.ª edición, tomo I, Editorial Civitas Aranzadi, ISBN núm. 978-84-470-4387-3, p. 37, 2013.

[18] Ver artículo 147 de la Constitución.

[19] Ver artículo 3.8 de la Ley núm. 107-13.

[20] Ver sentencia TC/0714/25, p. 12.

[21] HART, H., «El concepto del derecho», Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina ISBN núm. 950-20-0089-7, p. 131, 1998.

[22] Ver artículo 11 de la Ley núm. 107-13.

[23] Ver artículo 1 y § del Código Civil.

[24] Ver artículo 12 de la Ley núm. 107-13.

[25] SANCHEZ, M., «*Venire contra factum proprium non valet*», p. 228, 2002.

[26] LÓPEZ, M., «La doctrina de los actos propios: esencia y requisitos de aplicación», ISSN núm. 0041-9060, 2009, p. 191.

[27] LYON, A., «Crítica a la doctrina del acto propio: ¿sanción de la incoherencia o del dolo o la mala fe», en Borda, A. et al, «*Venire contra factum proprium*». Escritos sobre la fundamentación, alcance y límites de la doctrina de los actos propios» Cuadernos de extensión jurídica, ISSN núm. 0717-6449, ISBN núm. 978-956-7160-57-0, p. 61, 2010.

[28] *Op. Cit.*, BREWER-CARÍAS, A., p. 214, 2013.

[29] *Ibid.*, BREWER-CARÍAS, A., p. 251, 2013.

[30] Antiguo artículo 2 de la Ley núm. 3726 del 29 de diciembre de 1953.

[31] Artículo 9 de la Ley núm. 2-23.

- [32] HART, H., «El concepto del derecho», Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, ISBN núm. 950-20-0089-7, p. 131, 1998.
- [33] En el proceso penal dominicano, regido por el Código Procesal Penal, los jueces tienen que basar su decisión en la lógica, conocimientos científicos y máximas de experiencia, instrumentos que le permiten más que facilitar la estructuración de la decisión judicial.
- [34] *Op. Cit.*, HART, H. p. 144, 1998.
- [35] *Ibid.*, HART, H., p. 144, 1998.
- [36] HAYEK, F. A., «Los fundamentos de la libertad» editorial epublibre, s. p., 2014.
- [37] *Ibid.*, HAYEK, F. A., s. p., 2014.
- [38] NÁPOLES, M., «¿Existen normas negativas?», Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, núm. 35, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Distrito Federal, pp. 167-184, 2011.
- [39] *Op. Cit.* FERRAJOLI, L., p. 546, 2004.
- [40] RAZ, J., «El concepto de sistema jurídico: una introducción a la teoría del sistema jurídico», Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), serie G, estudios doctrinales núm. 93, 1.ª edición, Universidad Autónoma de México (UNAM), pp. 138 y 139, 1986.
- [41] ZEISS, W., «El dolo procesal. Aporte a la precisión teórica de una prohibición del dolo en el proceso de cognición civilístico», Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, p. 52., 1979.
- [42] *Ibid.*, ZEISS, W. p. 52., 1979.
- [43] Zeiss, *Op. cit.*, pp. 56-57, 1979.
- [44] Centro de Información Jurídica en Línea, «Jurisprudencia de fraude a la ley», s. p., s. f. Recuperado desde <http://cijuenlinea.ucr.ac.cr/>
- [45] EKDAHL, M., «La doctrina de los actos propios. El deber jurídico de no contrariar conductas propias pasadas», Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, ISBN núm. 956-10-0800-8, p. 60, 1989.
- [46] Ver artículo 3.10 de la Ley núm. 107-13.
- [47] Ver artículos 1 y su §, 3 y 5 de la Ley núm. 13-07.
- [48] Ver artículo 58 de la Ley núm. 107-13.
- [49] Ver el artículo 73 de la Constitución.
- [50] Henríquez, F. «Los contratos de la administración y, en especial, los contratos administrativos» en Fernández, A. «Manual de derecho administrativo dominicano», tomo II, 1.ª edición, 2024, p. 314.

Revolución digital: la Ley 172-13 frente a las decisiones de la inteligencia artificial

Beatriz Arias Cambero

Cada vez que solicitamos un crédito, enviamos un currículum, usamos una red social o interactuamos con un servicio público en línea, algo más que nuestros datos están en juego: decisiones que ya no siempre toma una persona, sino un sistema automatizado.

Y ahí comienza un problema jurídico que en la República Dominicana todavía no hemos discutido con la profundidad necesaria.

La Ley 172-13 fue concebida para proteger a los ciudadanos frente al uso humano de sus datos personales. Pero hoy, en la práctica, muchos de esos datos ya no son tratados por humanos, sino por algoritmos que analizan, cruzan información, generan perfiles y producen resultados que afectan la vida de las personas. La digitalización no es el problema. Desde hace décadas convivimos con bases de datos, registros electrónicos y archivos digitales. El verdadero punto de quiebre es otro: la autonomía de los sistemas de inteligencia artificial para procesar información y generar decisiones sin intervención humana directa. Esa diferencia es crucial.

La Ley 172-13 parte de un esquema clásico y comprensible: alguien recopila datos, alguien los almacena y alguien responde por ellos. Ese “alguien” es el responsable del banco de datos frente al titular, que puede ejercer su derecho a conocer, rectificar, actualizar o suprimir información mediante el habeas data. Pero cuando un algoritmo interviene, ese esquema comienza a desdibujarse.

Hoy existen sistemas automatizados que:

- Evalúan perfiles crediticios en la banca.
- Filtran candidatos en procesos de reclutamiento.
- Cruzan bases de datos en instituciones públicas.
- Construyen perfiles de usuarios en plataformas digitales.
- Utilizan reconocimiento facial en sistemas de vigilancia.
- Generan contenidos y análisis mediante modelos generativos.

Estos sistemas no solo almacenan información. La interpretan, la correlacionan y producen resultados que pueden traducirse en decisiones: aprobar o negar un crédito, seleccionar o descartar un candidato, activar alertas, clasificar ciudadanos, perfilar comportamientos. Y lo hacen bajo una lógica algorítmica que no siempre es transparente para el ciudadano afectado. Aquí aparece el primer gran vacío.

La Ley 172-13 exige consentimiento para el uso del dato, reconoce el derecho a rectificación y establece la responsabilidad del titular del archivo. Pero la inteligencia artificial se entrena con volúmenes masivos de información, muchas veces sin un consentimiento específico y directo para ese nuevo uso. Además, no es técnicamente

posible “rectificar” un dato dentro de un modelo ya entrenado, porque el dato no está en un archivo visible, sino incorporado en una estructura matemática compleja.

Entonces surge una pregunta inevitable: ¿Cómo se ejerce el *habeas data* cuando la decisión que afecta a una persona no proviene de un archivo, sino de un proceso automatizado invisible? El *habeas data* fue diseñado para acceder a registros, corregir datos y exigir su eliminación. Pero hoy el problema no siempre está en el registro, sino en el proceso que utiliza esos datos para producir un resultado.

Si un ciudadano es rechazado por un sistema automatizado, ¿quién explica cómo se llegó a esa conclusión? ¿El banco? ¿El programador? ¿La empresa que diseñó el software? ¿El proveedor del algoritmo? ¿La institución que lo utiliza? La responsabilidad se diluye en una cadena técnica que la Ley 172-13 nunca previó.

Este debate no es teórico. Está ocurriendo ahora mismo, en decisiones cotidianas que impactan la vida de las personas sin que estas sepan que detrás no hubo una evaluación humana, sino una evaluación algorítmica.

Las legislaciones modernas de protección de datos ya han comenzado a responder a este fenómeno. El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea, por ejemplo, reconoce expresamente el derecho de las personas a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en tratamientos automatizados que produzcan efectos jurídicos sobre ellas. Ese derecho no existe en nuestra legislación.

Por eso, el desafío que enfrenta la República Dominicana no es declarar obsoleta la Ley 172-13, sino reconocer que fue diseñada para una realidad tecnológica distinta. La ley protege adecuadamente al ciudadano frente a archivos y bases de datos tradicionales. Pero guarda silencio frente a decisiones generadas por sistemas inteligentes. Ese silencio comienza a ser problemático.

El debate que debemos abrir como país no es si la inteligencia artificial es buena o mala. Es si nuestro marco jurídico está preparado para proteger a los ciudadanos cuando sus datos no solo son almacenados, sino utilizados por sistemas que aprenden, interpretan y deciden. Tal vez el reto inmediato no sea únicamente una reforma legislativa, sino también una reinterpretación judicial moderna del alcance del *habeas data* frente a estos nuevos escenarios.

Porque la Ley 172-13 protege al ciudadano frente al uso humano de sus datos personales. La inteligencia artificial, en cambio, ya opera con los datos del presente bajo lógicas que la ley no imaginó. Y ahí, precisamente ahí, se encuentra uno de los debates jurídicos más urgentes de nuestro tiempo.

La sentencia TC/1610/25 y el control constitucional de las normas derogadas: una vista del voto disidente del magistrado Ayuso

Félix Nova Hiciano

En el derecho constitucional dominicano, a menudo nos enfrentamos a una pregunta técnica con profundas implicaciones políticas y sociales: ¿Qué sucede cuando la ley que se ataca ante el Tribunal Constitucional (TC) es derogada antes de que se dicte sentencia? La respuesta tradicional, cómoda y casi automática de la mayoría del Pleno ha sido declarar la acción inadmisibile por “falta de objeto”. La lógica es simple: si la ley murió, el juicio también.

Sin embargo, el reciente voto disidente del magistrado José Alejandro Ayuso en la sentencia TC/1610/25 nos invita a cuestionar este automatismo, especialmente cuando lo que está en juego no es lo que la ley dice, sino lo que la ley calla (omisiones legislativas). Una decisión que, a primera vista, parece un ejercicio técnico de rutina, pero que en sus entrañas esconde un debate fundamental sobre la efectividad de la justicia en la República Dominicana. El centro de la controversia no es solo lo que la ley dice, sino qué sucede cuando la ley “muere” antes de ser juzgada.

El caso se originó a raíz de una acción directa de inconstitucionalidad contra la antigua Ley Electoral núm. 15-19. Los accionantes señalaban una “*omisión legislativa*”: la ley no preveía el mecanismo de sucesión o extensión de mandato si, por causas de fuerza mayor, las elecciones no podían celebrarse y el traspaso de mando del 16 de agosto se veía amenazado. Sin embargo, mientras el proceso avanzaba, el Congreso Nacional aprobó la nueva Ley núm. 20-23, derogando la anterior.

Ante este cambio de escenario, la mayoría del Pleno del TC optó por la salida procesal más sencilla: declarar la “*carencia de objeto*”. Bajo esta premisa, si la ley atacada ya no existe, no hay nada que juzgar. Sin embargo, es en el voto disidente del magistrado José Alejandro Ayuso donde encontramos una advertencia necesaria sobre los peligros de este formalismo ante la supremacía constitucional.

El argumento central del magistrado Ayuso es tan lógico como profundo: la derogación formal de una ley no equivale necesariamente a la desaparición de la inconstitucionalidad. Esto es especialmente crítico cuando hablamos de omisiones. Si el legislador olvidó regular algo esencial en la ley vieja y mantiene ese mismo silencio en la ley nueva, el “vicio” constitucional persiste. Cambiar el número de la ley es, en este contexto, cambiar el envase sin curar la enfermedad.

Ayuso sostiene que el Tribunal Constitucional no puede ser un espectador pasivo de una “*carrera contra el tiempo*” legislativa. Si el TC permite que la simple derogación de una norma detenga su labor de control, se abre una puerta peligrosa: el Congreso podría, en teoría, evitar sentencias incómodas sustituyendo leyes por otras similares,

dejando los problemas fundamentales sin resolver y a los ciudadanos en un estado de indefensión permanente.

El voto disidente rescata conceptos clave como la “*ultraactividad*” de las normas. Una ley derogada puede seguir proyectando efectos en el tiempo o, como en este caso, puede dejar una secuela de incertidumbre jurídica. Ayuso nos recuerda que la función del TC no es solo anular textos, sino garantizar que el ordenamiento jurídico, en su totalidad, sea coherente con la Constitución.

Al negarse a examinar si la nueva Ley 20-23 subsanó la omisión de la Ley 15-19, el Tribunal perdió una oportunidad de oro para sentar doctrina sobre la continuidad del Estado en situaciones de crisis. En lugar de dar certeza sobre qué sucedería si el 16 de agosto llega sin autoridades electas, el fallo mayoritario prefirió el refugio de la técnica procesal, dejando la duda flotando en el aire.

La postura de Ayuso se alinea con las tendencias más avanzadas del derecho comparado, citando precedentes de la Corte Constitucional de Colombia y la propia jurisprudencia previa de nuestro Tribunal (como la sentencia TC/0015/13). Estas cortes han entendido que la labor del juez constitucional es sustantiva. Si el problema planteado por los ciudadanos sigue vigente, el Tribunal debe pronunciarse, independientemente de si la norma cambió de nombre o de fecha.

Este debate es vital para nuestra salud democrática. La justicia constitucional no debe ser un juego de “escondite” donde el legislador se oculta tras nuevas leyes para evitar el escrutinio. Como bien señala la disidencia, el control de constitucionalidad debe ser dinámico y protector de los derechos fundamentales y de la estructura del Estado.

Infraestructura inexistente y accidentes en autopistas: fundamentos para una imputación estatal del daño

Bienvenido G. Liz Santana[1]

La posibilidad de movilizarse de manera segura compone uno de los elementos básicos del desarrollo adecuado de una sociedad y por consiguiente la garantía de esa posibilidad recae directamente en una obligación pública. Empero, en la República Dominicana no es misterio que se ha experimentado un incremento continuo de accidentes de tránsito en las autopistas donde concurren en ocasiones altos niveles de velocidad vehicular y ausencia total de infraestructura peatonal, aun pasando estas autopistas por lugares enteramente poblados.

En ese sentido, este fenómeno revela la existencia de un desequilibrio estructural: mientras el conductor tiene el deber jurídico de observar la diligencia debida, el peatón también posee un derecho legítimo a transitar en condiciones de seguridad mínima. Cuando el estado no provee dicha seguridad, surge un problema de imputación que no puede resolverse únicamente desde la óptica de la responsabilidad individual.

El objeto de este ensayo es examinar los criterios que permiten distinguir la responsabilidad civil del conductor de la responsabilidad patrimonial del Estado, en aquellos supuestos donde el origen del siniestro radica en la deficiente configuración de la vía pública. Se propone un marco que combina el análisis constitucional, doctrinal y práctico, subrayando que la responsabilidad del estado se activa cuando existe un riesgo estructural que el conductor, aun actuando diligentemente, no puede prever ni controlar.

La responsabilidad civil en materia de tránsito, de manera regular, se sustenta en el deber objetivo de cuidado, que exige al conductor adoptar las precauciones razonables para evitar daños previsibles. Este estándar presupone, no obstante, la existencia de un entorno vial que permita ejercer dicha previsión. La doctrina pacífica ha señalado que el estándar de diligencia es inseparable del entorno físico en que se desenvuelve la conducta, de modo que el análisis debe incorporar elementos estructurales como la visibilidad, señalización y diseño vial, sobretodo en casos en los cuales aun tomando las debidas precauciones sucede algún accidente.

En paralelo, la responsabilidad patrimonial del Estado se construye bajo la premisa descrita en el artículo 148 de la Constitución, que establece la cláusula general de responsabilidad pública por los daños y perjuicios ocasionados a las personas física o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica. En particular, el tránsito y la seguridad vial constituyen servicios públicos cuyo diseño y mantenimiento son indispensables para garantizar la protección de los usuarios. Cuando la administración omite adoptar las medidas necesarias, incurre en una falta del servicio que activa su deber de reparación.

Autores como García de Enterría (2015) y Mir Puigpelat (2009), coinciden en que la responsabilidad estatal se vincula a la previsibilidad del riesgo y a su gestión adecuada. Así, si el riesgo era objetivamente conocido o identificable, la responsabilidad estatal adquiere un papel central.

En las autopistas dominicanas, caracterizadas por altos volúmenes de tránsito y ausencia de pasos peatonales en zonas densamente pobladas, la imputación automática al conductor se ha convertido en una práctica recurrente. Sin embargo, esta aproximación presenta limitaciones importantes. El conductor que circula dentro de los límites permitidos carece de medios para anticipar la irrupción de peatones en áreas donde el Estado no ha habilitado cruces seguros, lo que se traduce en una reducción sustancial de su capacidad de previsión.

La investigación comparada ha demostrado que en países donde existen vías rápidas atravesando comunidades, las autoridades adoptan modelos de responsabilidad estatal más amplios. En ese sentido, el tránsito peatonal en autopistas es previsible cuando las comunidades carecen de alternativas de cruce, por lo que el diseño inadecuado de la vía constituye un factor causal determinante. Este enfoque permite comprender que el conductor no puede compensar con mayor diligencia un déficit estructural propio del Estado.

De igual forma, declarar la falta exclusiva de la víctima resulta jurídicamente problemático, pues esta figura requiere una conducta anormal, autónoma y determinante. Si el peatón transita por un espacio donde el Estado ha omitido proveer rutas seguras, la imputación exclusiva resulta contraria al principio de razonabilidad y al derecho fundamental al libre tránsito en condiciones de seguridad. En ese sentido, a pesar de que en la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad y Transporte Terrestre se haya previsto sanciones a los peatones cuando crucen en las vías obviando cruzar en los pasos peatonales lo supedita a su existencia, pero, queda la nebuloso en los casos en que no estén creados y por cuestiones del desarrollo normal de la comunidad se necesite el paso hacia el lado contrario de la vía.

Cuando un accidente de tránsito tiene su origen en la estructura misma de la vía, corresponde analizar si se produjo una falla del servicio. La doctrina administrativista ha elaborado múltiples criterios para identificarla, entre ellos: la previsibilidad del riesgo, la existencia de medidas idóneas para mitigarlo y la respuesta estatal frente a la aparición reiterada de siniestros. En contextos donde las autopistas carecen de iluminación, señalización o pasos peatonales, el riesgo es no solo previsible sino históricamente constatado.

El tiempo confirma que las infraestructuras que combinan alta velocidad y densidad poblacional sin dispositivos de separación peatonal generan tasas de mortalidad significativamente superiores. Este es el caso de la República Dominicana, donde a pesar de ser un país pequeño, tiene el malfortunio de encabezar las listas de decesos por accidente de tránsito. En tales escenarios, la falta del servicio no se limita a la

omisión material de infraestructura, sino que se extiende al incumplimiento del deber de previsión y de la obligación de adoptar medidas progresivas de mitigación, ya que, a pesar de estos infortunios constantes, no se verifica la previsión de una solución, sobre todo cuando se advierten multiplicidad de nuevas obras que no contemplan un paso peatonal adecuado.

La Ley núm. 63-17 establece que el estado debe garantizar condiciones adecuadas de seguridad vial. Este mandato no puede asumirse como meramente programático: su incumplimiento genera responsabilidad cuando la falla estructural se erige como causa eficiente del daño.

El deslinde entre la responsabilidad del conductor y la responsabilidad del Estado exige un método de imputación que supere los enfoques abstractos y adopte un análisis integral de los factores que intervienen en la producción del accidente. La cuestión no se resuelve únicamente atendiendo a la conducta individual, sino que requiere una valoración conjunta de los elementos estructurales, conductuales y contextuales que inciden en la vía. En esa línea, la identificación de la causa primaria del riesgo se convierte en el eje decisivo para determinar a quién corresponde la imputación jurídica del daño.

Una aproximación adecuada parte de examinar el origen del riesgo, diferenciando entre aquellos que nacen de la conducta del conductor y los que derivan de deficiencias estructurales de la vía. Cuando el factor determinante proviene del diseño vial, de la ausencia de pasos peatonales o de la configuración física de la autopista, la responsabilidad estatal adquiere mayor peso en la atribución final. Este enfoque permite reconocer que existen accidentes cuya ocurrencia no puede desligarse de las condiciones creadas —o no corregidas— por la administración pública.

Otro elemento esencial es la previsibilidad objetiva. Para imputar responsabilidad al conductor debe demostrarse que tuvo una posibilidad razonable de prever la irrupción del peatón. En autopistas sin cruces, donde el diseño supone segregación total entre tránsito vehicular y tránsito peatonal, esa previsibilidad es prácticamente inexistente. De ahí que sostener una responsabilidad plena del conductor resulte desproporcionado cuando el propio trazado vial induce un comportamiento peatonal que la infraestructura no está preparada para recibir.

El análisis de la conducta concurrente, tanto del peatón como del conductor, completa el método propuesto. Puede ocurrir que existan imprudencias, pero estas deben evaluarse según su peso causal: si la primera causa del siniestro es estructural, la contribución humana debe valorarse en proporción menor. Esta perspectiva coincide con estudios comparados (*the international journal of law and transportation policy*), donde se sostiene que los accidentes derivados de fallas en la infraestructura requieren una imputación compartida o predominantemente pública.

Las implicaciones prácticas de este enfoque son significativas. Asumir que el Estado responde cuando el riesgo es estructural no solo promueve inversiones en infraestructura segura, sino que también reduce cargas injustificadas sobre conductores que circulan conforme a la normativa. Además, impulsa un modelo de responsabilidad más humano y equilibrado, coherente con la protección de los derechos fundamentales.

Por ello, la política pública sobre este tema debe orientarse hacia mecanismos permanentes de evaluación de riesgos viales y hacia la integración de técnicas de urbanismo con enfoque de seguridad. En definitiva, avanzar hacia una imputación que considere de manera realista las causas estructurales constituye un paso necesario para transformar la gestión del tránsito y fortalecer la protección de la vida y la integridad de las personas.

En definitiva, el análisis de la responsabilidad derivada de accidentes de tránsito exige superar la tradicional imputación exclusiva al conductor o a la víctima. cuando la infraestructura vial carece de condiciones mínimas de seguridad, el origen del daño se encuentra en una falla estructural atribuible al Estado. En ese sentido, es correcto reflexionar sobre la responsabilidad pública al respecto, ya que, en ocasiones, es tan víctima quien encuentra sin prever frente a sí un peatón y lo atropella, como el peatón atropellado que tiene que cruzar al otro lado de la vía para conseguir sustento y el Estado no le provee las herramientas para hacerlo con seguridad.

[1] Juez de la Tercera Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial Santiago. Maestría en Derecho Judicial, Administración del Estado e Impartición de Justicia Constitucional. Docente.

Responsabilidad patrimonial del Estado frente a la prisión preventiva carente de condena

Luis Francisco de Jesús Reyes

El principio de responsabilidad de los Poderes Públicos constituye uno de los pilares esenciales del Estado social y democrático de Derecho. En el ordenamiento constitucional dominicano, dicho principio encuentra una formulación expresa y categórica en el artículo 4 de la Constitución, al establecer la responsabilidad de los encargados de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta responsabilidad no puede ser reducida a un plano meramente político, pues una interpretación de tal naturaleza vaciaría de contenido normativo el mandato constitucional. Muy por el contrario, debe entenderse proyectada a todos los órdenes jurídicos, incluyendo de manera indiscutible la responsabilidad civil o patrimonial del Estado, consagrada de forma explícita en el artículo 148^[1] de la Carta Magna respecto de todas las personas jurídicas de derecho público.

La amplitud con que el Constituyente formuló el principio de responsabilidad impide circunscribirlo únicamente a las personas físicas que ejercen funciones públicas. Una lectura restrictiva resultaría incompatible con la generalidad y fuerza normativa que caracteriza dicho principio, el cual se predica tanto de los órganos como de las instituciones estatales en su conjunto. Esta conclusión se ve reforzada por el propio artículo 148 de la Constitución, que no solo reconoce la responsabilidad de las personas jurídicas de derecho público, sino también la de sus funcionarios y agentes, evidenciando así una concepción integral del sistema de imputación estatal.

Desde esta perspectiva, la responsabilidad del Estado no se limita a la actividad administrativa, sino que se extiende igualmente a las funciones legislativa y jurisdiccional. Sostener lo contrario equivaldría a admitir la existencia de ámbitos del poder público inmunes al control jurídico, lo cual resulta frontalmente incompatible con la cláusula de Estado de Derecho. En efecto, dicho principio exige la sujeción plena de todos los órganos públicos al ordenamiento jurídico y rechaza cualquier forma de irresponsabilidad institucional, independientemente de la naturaleza de la función estatal ejercida. La generalidad del principio de responsabilidad impone, por tanto, su aplicación a toda actuación estatal —*Ejecutiva, Legislativa o Judicial*— que cause un daño, siempre conforme a la ley.

Ahora bien, si bien el artículo 148 de la Constitución establece como regla general la responsabilidad por omisión o actuación antijurídica, el Legislador ha reconocido, de manera legítima, supuestos de responsabilidad derivados de actuaciones lícitas del Estado. En ese sentido, el párrafo I^[2] del artículo 57 de la Ley núm. 107-13 consagra el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados aun en ausencia de funcionamiento irregular, cuando concurren circunstancias específicas, tales como la naturaleza riesgosa de la actividad o la imposición de sacrificios especiales — *lo que se conoce en nuestro ordenamiento jurídico como responsabilidad objetiva del estado* — o singulares

en beneficio de la colectividad. Este último supuesto adquiere particular relevancia para el análisis de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de la prisión preventiva de libertad sin condena.

Lejos de contradecir el artículo 148 de la Constitución, dicha previsión legal encuentra pleno respaldo en la propia Carta Magna, particularmente en el principio de favorabilidad consagrado en su artículo 74.4[3]. Conforme a este principio, las normas que amplían el ámbito de protección de los derechos fundamentales no solo son constitucionalmente válidas, sino que deben aplicarse de manera favorable. En consecuencia, el reconocimiento legal de una responsabilidad objetiva del Estado por actividades lícitas que generen sacrificios individuales desproporcionados no vulnera el texto constitucional, sino que lo desarrolla y fortalece.

Desde esta óptica, carece de justificación diferenciar, en materia de responsabilidad patrimonial, entre las actuaciones del Poder Ejecutivo y las del Poder Judicial. Ambos ejercen potestades públicas y ambos pueden, aun actuando legítimamente, ocasionar daños singulares que no están jurídicamente llamados a ser soportados por determinados individuos en beneficio del interés general. En tal sentido, la reparación de los daños causados por el accionar lícito del Poder Judicial se erige como una exigencia ineludible del Estado de Derecho.

Esta concepción encuentra además respaldo en el derecho internacional de los derechos humanos, particularmente en el artículo 9.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce el derecho efectivo a obtener reparación a toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, lo cual evidencia una tendencia clara hacia la tutela reforzada de la libertad personal frente a las actuaciones del poder punitivo del Estado.

En ese tenor, en los casos específicos de prisión preventiva la cual es legítima, pero sin condena, nos encontramos ante una modalidad particular de responsabilidad patrimonial del Estado, claramente diferenciada tanto del error judicial como del mal funcionamiento del servicio de justicia. En estos supuestos, no se cuestiona la legalidad ni la razonabilidad de la medida cautelar adoptada por la jurisdicción apoderada, sino que se examina la procedencia de una compensación económica cuando el proceso penal concluye sin una sentencia condenatoria firme en contra del entonces imputado.

Este tipo de responsabilidad ha sido expresamente regulado por los artículos 257 y 258 del Código Procesal Penal, los cuales establecen la obligación del Estado de indemnizar a la persona que haya sufrido prisión preventiva o arresto domiciliario cuando se declare que el hecho no existió, no reviste carácter penal o no se compruebe la participación del imputado. No obstante, una interpretación constitucionalmente adecuada de estas disposiciones impone superar la lectura restrictiva que limita la indemnización a dichos supuestos específicos, para extenderla a todos los casos en que no exista una condena expresa y concreta.

En efecto, conforme al principio de presunción de inocencia, toda persona mantiene su condición de inocente mientras no sea declarada culpable mediante sentencia firme. De ello se desprende que toda prisión preventiva seguida de una declaración de no culpabilidad constituye, materialmente, una prisión injusta, aun cuando haya sido legítimamente ordenada. La injusticia, en este contexto, no se vincula a la ilegalidad de la medida, sino al sacrificio definitivo e irreparable del derecho fundamental a la libertad personal en ausencia de condena. Este hecho adquiere mayor relevancia al constatar que el imputado fue apartado de su entorno social, familiar y laboral con el propósito de satisfacer una garantía estatal mediante su reclusión prolongada en el tiempo; sin embargo, al haber cumplido dicha medida sin que mediara una condena, se produjo una afectación directa y grave a su bienestar económico, laboral y moral, lo cual se traduce a una violación a sus derechos fundamentales.

La indemnización en estos casos encuentra su fundamento último en la garantía de los derechos fundamentales, particularmente del derecho a la libertad personal reconocido en el artículo 40 de la Constitución. Si bien la prisión preventiva persigue fines de interés general —como asegurar la presencia del imputado en el proceso o preservar el orden público—, no resulta constitucionalmente admisible imponer a un individuo determinado un sacrificio singular de tal magnitud sin una compensación posterior, cuando dicho sacrificio no culmina en una declaración de culpabilidad frente a una infracción de carácter penal.

En este contexto, la indemnización económica se erige como la última garantía efectiva del derecho a la libertad personal. Así lo reconoce implícitamente el régimen de responsabilidad previsto en los artículos 255 a 258 del Código Procesal Penal, que presume la existencia del daño y fija de antemano su cuantificación —configurándose, de este modo, una indemnización de naturaleza tarifada, determinada sobre la base de un día de salario correspondiente a un juez de primera instancia por cada día de privación injustificada de libertad—, partiendo de la premisa de que toda privación injusta de libertad genera, por sí misma, una lesión jurídicamente relevante.

Por ello, resulta jurídicamente incorrecto exigir al afectado la prueba concreta del daño sufrido, debido a que este tipo de responsabilidad patrimonial trata de supuestos de hechos especiales, ya que el daño se presume *iuris et de iure*, pues deriva directamente a la afectación al derecho fundamental de la libertad personal. En consecuencia, debe prevalecer la regla que en estos supuestos de hechos el Estado siempre estará obligado a indemnizar, inclusive sobre el régimen de carga de la prueba establecido por la Ley núm. 107-13. Este hecho se encuentra respaldado por un criterio jurisprudencial reiterado de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, que establece lo siguiente: *“por esta razón procede la casación del fallo cuando rechaza la demanda por ausencia de la prueba del daño. Todo ello en vista de que dicho texto es categórico en el sentido de que “...el Estado estará siempre obligado al pago de la indemnización...”, debiendo imperar en su interpretación, para estos casos especiales, sobre la letra del artículo 59 de la Ley núm. 107-13, en el sentido de que dicho texto dispone, para el caso*

de la responsabilidad patrimonial en general, que corresponderá al demandante la prueba del daño”.^[4]

Nuestra Suprema Corte de Justicia ha sido firme al establecer que la jurisdicción competente para conocer este tipo de reclamo es el Tribunal Superior Administrativo, lo cual establece mediante la sentencia núm. SCJ-TS-22-0533 de fecha 31 de mayo de 2022, determinando que la cual establece que *“la competencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer de este tipo de responsabilidad que se viene mencionado, y que como dijimos encuentra su aval normativo en el artículo 257 del Código Procesal Penal, ello a diferencia de la que se deriva del hecho que sea acogido un recurso de revisión penal contra una sentencia de condena al fondo dispuesta antijurídicamente, ya que en ese caso es el mismo juez que conoce de la revisión que puede determinarla (artículo 256 CPP). Dicha competencia del Tribunal Superior Administrativo viene determinada por el párrafo del artículo 1 de la Ley núm. 13-07, el cual dispone que esa jurisdicción conocerá de las acciones en responsabilidad patrimonial del Estado sin distinguir el tipo de persona jurídica, ente u órgano público imputado o las causas que la originen”*.

Finalmente, desconocer la responsabilidad objetiva del Estado en los supuestos de prisión preventiva legítima no seguida de condena implica ignorar la naturaleza singular de esta medida cautelar y erosionar los principios constitucionales que rigen la responsabilidad patrimonial del Estado, pues dicha responsabilidad no descansa en la culpa, el dolo ni en la ilegalidad de la actuación jurisdiccional, sino en la necesidad de restituir el bien jurídico lesionado; se trata, en definitiva, de una obligación objetiva de reparación derivada del sacrificio excepcional impuesto a una persona en beneficio del interés general, cuya indemnización se erige como una exigencia ineludible del Estado de Derecho y como una expresión concreta del respeto a la dignidad humana, reafirmando así que garantía de la tutela efectiva reflejándose en el derecho fundamental de la libertad personal no concluye con la legalidad formal de la medida, sino que exige, cuando no media condena, una respuesta reparadora que preserve la coherencia del sistema constitucional y la credibilidad misma de la justicia.

[1] Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica.

[2] Excepcionalmente, se reconocerá el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados incluso en ausencia de funcionamiento irregular, a la vista de las circunstancias del caso y, en especial, de la naturaleza de la actividad generadora de riesgos o de la existencia de sacrificios especiales o singulares en beneficio de la generalidad de los ciudadanos, derivados del ejercicio lícito de potestades administrativas.

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

[4] Sentencia núm. SCJ-TS-23-0557 de fecha 31 de mayo de 2023 emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Reflexiones sobre la corrupción en su día internacional

Demí Félix Domínguez

La palabra “corrupción”, proveniente del latín *corruptio*, significa literalmente “unirse para quebrantar”. No alude solo al daño, sino a la alianza que lo hace posible: una fractura deliberada —a veces silenciosa, a veces descarada— donde dos o más voluntades se confabulan para torcer el curso natural de las cosas. Pocas etimologías condensan con tanta exactitud la esencia de este fenómeno: la decisión conjunta de estropear o romper. En este 9 de diciembre, Día Internacional contra la Corrupción, conviene detenernos a realizar algunas reflexiones.

Desde la doctrina, la corrupción se reconoce como un fenómeno multifacético, imposible de aprisionar en una definición rígida. Su complejidad radica en su capacidad de desplegarse en distintos niveles de la administración pública y privada, adoptando formas que van desde el peculado hasta el abuso de autoridad, pasando por complicidades soterradas que sostienen actos delictivos. La corrupción trasciende el mero abuso de poder para beneficio personal: es un fenómeno dinámico y adaptativo, cuyas manifestaciones se reconfiguran a medida que cambian los contextos sociales, políticos y económicos.

En esa dirección, Francesco Kjellberg sintetiza con claridad la amplitud del fenómeno al definir la corrupción pública como la quiebra de normas jurídicas o de normas éticas no escritas, motivada por la búsqueda de un beneficio directo o indirecto. Esa quiebra adopta diversas modalidades:

- i. Quiebra legal con beneficio directo: aquí encajan el soborno y el cohecho — *bustarella* en italiano, *pot-de-vin* en francés, *kickback* en inglés—, como la adjudicación ilegal de un contrato a sabiendas de que habrá una recompensa ilícita.
- ii. Quiebra legal con beneficio indirecto: el funcionario que utiliza su cargo para recaudar fondos destinados a su partido o estructura política, disfrazando de militancia lo que es trabajo sucio.
- iii. Quiebra ética con beneficio directo: el uso de información privilegiada para favorecer a una empresa y obtener un retorno personal.
- iv. Quiebra ética con beneficio indirecto: el diseño de normas o decisiones administrativas que, sin ser abiertamente ilegales, terminan favoreciendo a grupos o actores políticos afines.

Estos ejemplos ilustran no solo la variedad del fenómeno, sino también su habilidad para ocultarse en zonas grises donde la apariencia de legalidad dificulta su detección. Villoria Mendieta profundiza en la raíz del problema desde el institucionalismo económico: la corrupción emerge cuando el actor público realiza un cálculo frío entre

el beneficio esperado y la probabilidad —y severidad— de la sanción. Si el riesgo es bajo y la ganancia es alta, la lógica instrumental empuja inevitablemente hacia el delito; terreno donde también conviene hablar de incentivos perversos.

En la misma línea, Vivas Roso advierte que los Estados con controles débiles, sanciones insuficientes o elevada impunidad generan inevitablemente más corrupción. Allí donde las instituciones no detectan ni previenen, la conducta corrupta se estimula. Y sus efectos no se limitan al plano administrativo: deterioran la calidad de la democracia, vacían de sustancia los principios éticos del servicio público y erosionan, en definitiva, el andamiaje institucional en su conjunto.

Desde una perspectiva más filológica, Irene Vallejo abre otra fisura de comprensión con una advertencia genial: *“Si no lo creo, no lo veo”*. Con esa mirada sutil sobre nuestros sesgos señala que, cuando los sospechosos pertenecen a “los nuestros”, la vista se vuelve indulgente y la crítica se desvanece. Nada nuevo bajo el sol: la historia repite, una y otra vez, la combinación letal de fachada respetable y cloaca interior. Por siglos han desfilaro gobernantes, intelectuales y magnates con elevada opinión de sí mismos, frecuentemente absueltos por el imaginario colectivo. En palabras de la autora, a sus señorías siempre se les han perdonado las fechorías.

Esta imagen enlaza naturalmente con la parábola bíblica de los “sepulcros blanqueados”, utilizada por Jesús para denunciar la hipocresía de los escribas y fariseos: aparentaban rectitud y observancia de la ley, pero su interior estaba corrompido. La comparación subraya con fuerza la distancia entre la apariencia externa —pulcra, luminosa, atractiva— y el contenido interno, marcado por la descomposición y la falsedad. Es la metáfora perfecta del contraste entre lo que se exhibe y lo que realmente se es.

Pero la corrupción no avanza únicamente por astucia. También prospera por servilismo, obediencia irreflexiva e ignorancia. Dietrich Bonhoeffer lo expresó con especial lucidez: *“No confundamos estupidez con maldad. La estupidez es mucho más peligrosa”*. En esa misma línea, Hannah Arendt habló de la banalidad del mal: el daño masivo cometido por quienes renuncian a pensar. Y Raúl Hernández formuló, con ironía, una inquietud que resume el círculo vicioso: *“No pueden ser tan malos; son brutos... no pueden ser tan brutos; son malos”*.

En contraste con este panorama, nos atrevemos a afirmar —con convicción y sin reservas— que la honradez y la capacidad existen. Existen, y además deben ser defendidas, promovidas y reconocidas. La lucha contra la corrupción exige ambas; implica desenmascarar, diferenciar grados, desmontar prácticas arraigadas, fortalecer instituciones y aspirar a una vida pública honesta, donde el equilibrio entre poderes deje de ser una consigna y se convierta en una realidad efectiva.

También supone no convertir la búsqueda de la verdad en un ejercicio egoísta: nadie es su dueño exclusivo. La lucha contra la corrupción se fortalece cuando otros pueden

servir, aportar, vigilar y corregir, teniendo siempre como principio que la evidencia sea la guía y no los sentimientos. Juntos hemos de procurar que la integridad no se desintegre.

¿Quién tiene derecho a impugnar? Un análisis de la legitimación procesal en materia de inscripción de candidaturas

Juan Emilio Ulloa[1]

Introducción

El proceso de inscripción de candidaturas constituye una de las etapas más importantes en la organización de las elecciones, ya que en él se define formalmente quiénes podrán participar en la contienda. Resulta especialmente significativa si se tiene en cuenta que la razón de ser de las organizaciones políticas es el ejercicio del poder público, el cual, en los regímenes democráticos, se alcanza a través de elecciones periódicas, libres y competitivas. Las elecciones se ganan con votos, y esos votos se agencian a través de las candidaturas que presentan las organizaciones políticas. Sin candidaturas, no hay competencia; y sin competencia, no hay posibilidad de acceder al poder.

Bajo esta lógica, todo el proceso que va desde la reserva de candidaturas, la precampaña, la inscripción de precandidaturas, la celebración de los mecanismos de selección interna y la inscripción formal de candidaturas, constituye una de las fases del proceso electoral más decisivas en la vida de las organizaciones políticas, donde estas despliegan toda su estructura, y en consecuencia, donde también se genera una gran cantidad de conflictos, tanto al interior de las propias organizaciones, como entre ellas.

Conforme la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, las propuestas de candidaturas deben ser depositadas por las organizaciones políticas ante las juntas electorales cuando se trata de candidaturas municipales, y ante la Junta Central Electoral (JCE) en el caso de los niveles legislativo y presidencial. Para ello, las organizaciones políticas deben llevar a cabo una serie de actuaciones que les permita estructurar propuestas conformadas por personas que reúnan las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico, y que además hayan sido seleccionadas conforme a los límites y modalidades que impone la ley.

Una vez las propuestas son recibidas por la administración electoral, esta examina su conformidad con los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios aplicables. Como resultado de ese examen, la autoridad competente emite una resolución que puede admitir o rechazar, total o parcialmente, las candidaturas sometidas. Estas resoluciones tienen efectos jurídicos directos sobre el derecho de participación política, tanto de quienes aspiran a ser candidatos y candidatas como de las organizaciones que competirán en la contienda.

Dicho lo anterior, la posibilidad de impugnar las decisiones sobre candidaturas adquiere una importancia fundamental, pues constituye un mecanismo esencial de control para asegurar que el proceso electoral se desarrolle conforme al principio de legalidad y bajo condiciones de equidad. Sin embargo, la forma en que se ha regulado la legitimación procesal activa para interponer este tipo de impugnaciones ha generado

tensiones entre el interés por garantizar una justicia electoral ágil y la necesidad de permitir una fiscalización efectiva del proceso.

Evolución normativa

El marco jurídico procesal aplicable al Tribunal Superior Electoral (TSE) ha descansado en la Ley Núm. 29-11, Orgánica del TSE, recientemente derogada por la Ley núm. 39-25, así como en los reglamentos emitidos por el propio tribunal. No obstante, como advierte Stalin Osser^[2], tanto la ley derogada como la actual normativa han abordado de manera limitada algunos aspectos esenciales del acceso a la justicia electoral, particularmente en materia de plazos y requisitos de admisibilidad de las principales impugnaciones, delegando en buena medida su desarrollo a la potestad reglamentaria del TSE. Esta configuración explica la transcendencia del *Reglamento Contencioso Electoral y de Rectificación de Actas del Estado Civil*, emitido en el 2016, que constituyó el primer esfuerzo normativo de alcance sistemático para robustecer del derecho procesal electoral dominicano.

Los artículos 110 y siguientes de dicho reglamento establecieron las reglas procesales para la interposición de apelaciones o impugnaciones contra las resoluciones de admisión de candidaturas. En lo relativo a la legitimación procesal activa —esto es, quiénes estaban habilitados para presentar una demanda contra dichas resoluciones—, el reglamento reconocía en su artículo 111 como sujetos legitimados a: (i) los partidos políticos; (ii) las organizaciones políticas; (iii) las agrupaciones políticas, y (iv) cualquier persona física o jurídica con interés legítimo y jurídicamente protegido.

Posteriormente, en el año 2023, el TSE adoptó una nueva versión actualizada y perfeccionada bajo el título de *Reglamento de Procedimientos Contenciosos Electorales* (en lo adelante, RPCE). Una de las modificaciones relevantes introducidas fue la relacionada con los sujetos legitimados para interponer demandas contra las resoluciones de admisión o rechazo de candidaturas.

El nuevo artículo 177 establece que están procesalmente legitimados para cuestionar dichas resoluciones: (i) los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, respecto de las resoluciones que intervengan sobre sus propias propuestas; y (ii) las candidaturas incluidas o excluidas en la propuesta de que se trate.

Como puede observarse, esta actualización se realizó en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, se armonizó la denominación de las organizaciones políticas reconocidas por el ordenamiento jurídico, en consonancia con lo dispuesto en la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, la cual fue promulgada en 2018, es decir, dos años después del reglamento original.

En segundo lugar —y de mayor trascendencia— se produjo una restricción sustantiva en la legitimación activa, al excluir del listado de sujetos habilitados tanto a las

organizaciones políticas respecto de propuestas ajenas, como a las personas físicas o jurídicas que no intervinieron en la elaboración de la propuesta impugnada.

En otras palabras, la nueva regulación elimina la posibilidad de que terceros con interés legítimo puedan accionar contra candidaturas ajenas, incluso en los casos en que estas no cumplan con el ordenamiento jurídico. Esta modificación marca un cambio significativo en el sistema contencioso electoral dominicano, al debilitar el control cruzado entre actores políticos y reducir los espacios de fiscalización ciudadana sobre el cumplimiento de las normas que rigen el acceso a la competencia electoral.

Evolución jurisprudencial

En el año 2016, antes de la emisión del reglamento procesal electoral primitivo, el TSE tuvo que tramitar y decidir varios casos relativos a impugnaciones contra resoluciones de admisión de candidaturas. Entre ellos, resulta especialmente relevante la sentencia TSE/0265/2016. En ese caso, se conocía un conflicto relacionado con una candidatura a la alcaldía del municipio de Villa Hermosa, por alegada inobservancia del requisito de residencia exigido por la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios y sus modificaciones.

Durante la tramitación del proceso, la organización política demandada presentó como medio de inadmisión la falta de legitimación procesal de los demandantes, alegando que estos no habían demostrado ser miembros del partido cuya propuesta se impugnaba y que, además, habían manifestado pertenecer a otras organizaciones políticas.

El Tribunal rechazó dicho medio, tras constatar que los demandantes eran munícipes del municipio de Villa Hermosa y que algunos de ellos eran además candidatos a regidurías por ese territorio. (Cabe recordar que para ese momento seguía vigente el sistema de doble voto simultáneo entre candidaturas a la alcaldía y a las regidurías). En consecuencia, el TSE concluyó que los demandantes *“estaban dotados de interés legítimo y jurídicamente protegido para velar por la correcta postulación de las personas que ocuparan la dirección municipio de dicho territorio”*^[3].

En contraste, podemos citar la sentencia TSE/0187/2023, dictada bajo la sombrilla del artículo 177 del nuevo RPCE. En este caso, se conocía un conflicto relativo a las candidaturas a regidurías propuestas por una organización política en el municipio de Cotuí. Varias organizaciones políticas —que también habían depositado candidaturas en la misma demarcación— solicitaron la nulidad de la resolución de la junta electoral de Cotuí, alegando que varias de las candidaturas admitidas violaban disposiciones de la ley.

El TSE declaró inadmisibile la demanda, fundamentando su decisión en que, respecto de los derechos que asisten a las organizaciones políticas, solo el partido, alianza o coalición directamente involucrado en la decisión puede apoderar a la jurisdicción, en tanto es el encargado exclusivo y responsable primario del contenido de la propuesta y

de las postulaciones individuales que la componen. En palabras de la propia sentencia, solamente estos son considerados como “(...) *el principal afectado de las consideraciones que resulten del sometimiento de aquellas [candidaturas] al tamiz de la norma*”.^[4]

Crítica

Desde una perspectiva garantista, este enfoque plantea serias interrogantes. En primer lugar, porque se parte de una ficción jurídica peligrosa, consistente en la suposición de que solo los actores involucrados en una propuesta determinada tienen interés en cuestionarla. Esta visión ignora que, en un régimen democrático competitivo y plural, el cumplimiento uniforme de los requisitos legales de elegibilidad es un componente esencial del principio de equidad electoral. Si una candidatura es admitida incumpliendo la ley, resulta poco probable que la organización política proponente y sus aliados, o las candidaturas beneficiadas impugnen la decisión. En cambio, el interés legítimo en garantizar condiciones justas de competencia reside, precisamente, en los actores políticos rivales, quienes deben tener acceso a los medios procesales para cuestionar la legalidad de las postulaciones contrarias.

La exclusión de las demás organizaciones políticas y de la ciudadanía —especialmente en el ámbito municipal, donde las comunidades tienen un vínculo más directo con sus representantes— limita el acceso efectivo a la justicia electoral y debilita los mecanismos de control institucional y ciudadano. Este giro restrictivo reduce la función del proceso contencioso, ignorando que debe cumplir una función correctiva y fiscalizadora del proceso electoral en su conjunto.

Más aún, esta limitación afecta principios fundamentales del derecho electoral contemporáneo, como el de integridad electoral y equidad en la competencia. De manera particular, respecto al principio de equidad en la contienda, el TSE ha reconocido estar en la obligación de garantizarlo entendiéndolo “*como un mandato de optimización que tiende al establecimiento de parámetros y mecanismos que generen, favorezcan o propicien estándares mínimos de igualdad de oportunidades en el desarrollo de la competencia política o electoral, permitiendo una competencia electoral sin ventajas injustas entre los actores del proceso*”.^[5]

La doctrina, al referirse a este principio, señala que el mismo “*proporciona las mismas oportunidades y aplica las mismas leyes a los partidos políticos y candidatos*”^[6]. Puede entenderse en una doble dimensión, consistente en un tratamiento igualitario por parte de la norma hacia todos ellos y un trato equitativo por parte de las autoridades electorales.

En consecuencia, si una junta electoral acepta inscribir candidaturas sin exigirles ciertos requisitos que sí fueron exigidos a otras, se configura un escenario de trato desigual injustificado por parte de la autoridad electoral hacia los distintos actores en competencia, lo cual vulnera el principio de equidad en la contienda.

Frente a estas situaciones, que suponen una grave afectación a la integridad electoral, las organizaciones políticas deben contar con herramientas efectivas para exigir la corrección de cualquier acto electoral que se aparte del ordenamiento jurídico. Solo así el TSE podrá cumplir, sin excepciones, con su rol de garante último del respeto al principio de elecciones libres, justas y auténticas, conforme lo dispone el derecho electoral[7].

En ese sentido, como señala IDEA Internacional en su Manual de Justicia Electoral, *“los procedimientos de resolución de conflictos deben ser (...) incluyentes, para que los ciudadanos, candidatos, partidos y agrupaciones políticas puedan plantear sus impugnaciones, sin distinción (...) nadie debe quedar sin protección o en estado de indefensión cuando los intereses que les reconoce el derecho electoral resulten afectados por un acto de autoridad o de otros sujetos”*. [8]

Perspectiva internacional

En otras latitudes, la legitimación activa ha sido ampliada no solo a organizaciones políticas contrarias, sino también a entidades no necesariamente político-partidistas. Con la creciente incorporación de medidas de acción afirmativa en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos —especialmente aquellas orientadas a garantizar la igualdad de género en la representación política—, las organizaciones políticas están obligadas a presentar propuestas de candidaturas que cumplan con parámetros específicos, como la paridad de género, la inclusión de un porcentaje mínimo de mujeres o la correspondencia de género entre candidaturas titulares y suplentes.

En ese contexto, diversos sistemas han reconocido la facultad de organizaciones de la sociedad civil, particularmente aquellas cuyo ámbito de actuación se centra en la participación política de las mujeres, para impugnar propuestas de candidaturas que contravengan las disposiciones de género. La misma lógica resulta aplicable en sociedades donde se implementan medidas afirmativas a favor de comunidades indígenas. En aquellos países donde existen disposiciones específicas para garantizar su participación política, se ha reconocido también la legitimación de organizaciones cuyo objeto es visibilizar y defender los derechos de estas comunidades, permitiéndoles cuestionar aquellas propuestas que incumplen con los mandatos legales destinados a asegurar su inclusión en los procesos electorales.

Para visualizar dos ejemplos de lo anteriormente señalado, podemos citar la jurisprudencia 08/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEJPF), donde se aborda el interés legítimo de las mujeres para solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas. En esa decisión, el Tribunal mexicano realiza una interpretación sistemática, funcional y progresiva sustentada en el principio pro persona. Entre otras cosas, sostuvo que:

“(...) cuando se trata de impugnaciones relacionadas con medidas vinculadas al derecho fundamental de paridad de género cualquiera de ellas cuenta con interés legítimo para

solicitar su tutela. Esto debido a que la paridad de género produce un impacto colateral en la esfera jurídica de las mujeres, ello genera el interés legítimo para acudir a juicio, tomando en cuenta, en primer lugar, su pertenencia al grupo colectivo a favor del cual se pretende la instauración de la medida alegada; y en segundo, el perjuicio real y actual que genera en las mujeres al pertenecer al grupo que histórica y estructuralmente ha sido objeto de discriminación, incluso cuando la norma no confiere un derecho subjetivo o la potestad directa de reclamarlo”.[9]

Por otro lado, en la jurisprudencia 19/2024, relativa a la legitimación para impugnar el registro de candidaturas indígenas, el mismo tribunal expresó:

“Se debe reconocer el interés legítimo de las personas pertenecientes a una comunidad o pueblo indígena, cuando a su consideración, en el registro de candidaturas, un partido político o coalición evade la acción afirmativa indígena al postular a personas que no cumplen con la autoadscripción calificada exigida; (...) Lo anterior, no presupone que, en automático, deba darse la razón a las personas actoras, sino que busca garantizar el acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad histórica”.[10]

Estos precedentes evidencian que la legitimación procesal no debe ser concebida como una formalidad restrictiva, sino como una garantía indispensable para la defensa efectiva de la legalidad electoral. Limitarla, como ocurre actualmente en el modelo dominicano, debilita la fiscalización cruzada entre actores políticos y excluye voces que pueden advertir y corregir irregularidades graves. La experiencia comparada demuestra que ampliar el catálogo de sujetos legitimados fortalece la integridad del proceso electoral y asegura un control más plural y robusto de sus reglas fundamentales. Por ello, resulta urgente que retomemos una concepción más abierta e inclusiva de la legitimación, que esté alineada con los estándares internacionales.

Reflexión final

La legitimación procesal para impugnar las resoluciones de aceptación o rechazo de candidaturas no debe quedar circunscrita exclusivamente a los proponentes o a los candidatos afectados. Como mínimo, debe abarcar también a las organizaciones políticas contrincantes, que en numerosos casos son las únicas con un interés legítimo para exigir que dichas decisiones se ajusten plenamente al ordenamiento jurídico.

Este análisis aspira a servir como punto de partida para que, en una futura modificación del Reglamento o mediante su función interpretativa como máxima autoridad de la justicia electoral, el TSE reexamine el alcance del artículo 177 del RCPE, con miras a ampliar el catálogo de sujetos legitimados para impugnar las resoluciones relativas a la inscripción de candidaturas que contravengan la normativa electoral vigente.

Ahora bien, si algo merece resaltarse es el marcado enfoque garantista que el TSE ha demostrado a lo largo de los años en temas de alto impacto para la integridad del proceso electoral. Ahí están, entre otros ejemplos, los criterios que robustecieron las

reglas aplicables a la sustitución de candidaturas, la evolución doctrinal en materia de solicitudes de recuento de votos y la obligación, impuesta a las juntas electorales, de notificar a todas las organizaciones políticas las solicitudes que reciben, como garantía de transparencia. Ese historial institucional, coherente, progresivo y orientado a la protección efectivos de los derechos políticos-electorales, es precisamente lo que me permite afirmar con convicción que su actual composición sabrá examinar, a la luz de los principios de equidad e integridad electoral, el alcance de la legitimación prevista en el artículo 177 del RPCE.

[1] Abogado, egresado de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Maestría en Estudios Políticos Electorales de la misma universidad, profesor de Derecho Electoral en el Instituto Especializado Superior en Formación Política Electoral y del Estado Civil (IESPEC) de la Junta Central Electoral (JCE). Ex funcionario de la Dirección Contenciosa Electoral del Tribunal Superior Electoral (TSE) de República Dominicana y actualmente Subdirector de Elecciones de la Junta Central Electoral (JCE) del mismo país. Certificado en observación electoral a través del Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) de la Secretaría de Asuntos Hemisféricos (SAH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

[2] Osser, S. (2025). Acceso a la justicia electoral: una visión crítica de su regulación en la República Dominicana. En *Compilación de estudios legales 2025* (pp. 45-58). AbogadoSDQ.

[3] República Dominicana. Tribunal Superior Electoral, sentencia TSE-0265-2016 de fecha 12 de mayo de 2016, p. 23

[4] Ibidem, p. 8

[5] República Dominicana. Tribunal Superior Electoral, sentencia TSE-0681-2020 de fecha 23 de junio de 2020, pp. 29-30

[6] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). *El lenguaje de la democracia: Breviario de comunicación política*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[7] International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA International). (2013). *Justicia electoral*. IDEA Internacional, p.217.

[8] Ibidem, p 126.

[9] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). *Jurisprudencia 8/2015. Participación de organizaciones civiles en defensa de los derechos político-electorales de las mujeres*. Recuperado de <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-8-2015/>.

[10] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2024). *Jurisprudencia 19/2024: Interés legítimo para impugnar el registro de candidaturas indígenas*. Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, 17(29), 94-96. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-475-2024>.

Guerra de la información

Demí Félix Domínguez

Vivimos en un tiempo donde el conocimiento riguroso y el debate razonado parecen haber cedido terreno frente a lo superficial. Como advierte Gregorio Montero, en su artículo *La posverdad: cuando la manipulación y la mentira se hacen regla*, la banalidad ha tomado la conversación pública y ha convertido a la democracia —y a las instituciones que la sostienen— en caricaturas. La creatividad, en lugar de impulsar pensamiento crítico, se orienta al engaño, a la manipulación emocional y al linchamiento del contrario. Así se configura una ciudadanía predispuesta al odio y cada vez menos capaz de reflexionar.

Montero señala que la posverdad no irrumpe sola ni es responsabilidad exclusiva de quienes la utilizan como arma. Surge de un verdadero laboratorio político y social que crea narrativas diseñadas para activar emociones extremas. En ese terreno, la información distorsionada se presenta como verdad y las personas buscan únicamente aquello que confirma sus creencias, incluso si contradice la evidencia más sólida. Esta lógica, lejos de fortalecer la vida democrática, libera lo más destructivo de la condición humana.

Nassef Perdomo, en su artículo *Foro Público*, coincide en que el espacio público se ha ido deteriorando. Señala que el ataque personal no es una novedad, pero sí un recurso cada vez más visible. El insulto —dice— funciona como un atajo: no requiere preparación, ni ideas, ni talento, y aun así siempre encuentra público dispuesto. Este fenómeno no distingue ideologías; en todos los sectores hay quienes creen proyectar seriedad únicamente cuando denigran a otros.

Hoy esa lógica se ha intensificado. El impulso por atacar supera la disposición a pensar, y el desacuerdo se paga con furia. Con el sarcasmo que le caracteriza, Perdomo resume esta práctica en una frase: “El insulto vale, siempre que vaya dirigido a quienes no nos gustan”. Mientras no asumamos esta realidad, advierte, seguiremos reproduciendo una fórmula que empobrece el debate y erosiona el tejido social.

Esta lógica de manipulación tampoco es ajena al mundo de la Inteligencia. Lo que allí se conoce como *information warfare* alude a tácticas para intervenir información que un objetivo considera confiable, sin que este lo advierta, con el fin de inducirlo a tomar decisiones contrarias a su propio interés, pero favorables a quien dirige la operación. Es el arte —sofisticado y silencioso— de conducir al adversario hacia un error calculado.

El documental *Spycraft* muestra cómo, incluso en guerras convencionales, cada acción física solía ir acompañada de una operación informativa: cortar comunicaciones, emitir mensajes falsos desde radios capturados o manipular señales para confundir al

enemigo. Muchas veces el objetivo no era solo afectar infraestructura, sino afectar percepciones.

Hoy estas prácticas se han perfeccionado. Los servicios de inteligencia emplean desde *malware* que altera datos hasta líderes de opinión diseñados para promover agendas ocultas. La meta es moldear percepciones y lograr que una persona, una institución o un gobierno actúe según intereses ajenos creyendo que la decisión es propia. Es manipulación estructurada, diseñada para ser invisible.

Lo más interesante de la guerra informacional es que pasa inadvertida. Puede desplegarse a través de rumores, documentos filtrados, saturación de redes, expertos ficticios, señales intervenidas o silencios estratégicos. Todo ello ocurre en un entorno dominado por la velocidad, donde el análisis y la verificación queda relegado. El resultado es siempre el mismo: inducir al objetivo a un error que, desde su perspectiva, parece una conclusión razonable.

En esta batalla silenciosa, no es la verdad lo que prevalece, sino la percepción que logra instalarse. Por eso, Sun Tzu tiene más vigencia que nunca cuando afirma “Solo quien se ha familiarizado profundamente con los males de la guerra puede entender a fondo la forma más beneficiosa de sobrellevarla”. Hoy, ese entendimiento significa reconocer que la información puede herir tanto como cualquier arma, y que proteger la verdad es un acto de defensa colectiva.

¿Necesita la Suprema Corte una Cuarta Sala?

Félix Nova Hiciano

En la pasada evaluación de jueces de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), el magistrado de la Tercera Sala, Moisés Ferrer, planteó la idea de crear una Cuarta Sala en esa Alta Corte dedicada exclusivamente a conocer los casos de la materia contencioso-administrativa. Su comentario encendió un interesante debate en la comunidad jurídica, tanto así que en el Senado de la República ya se introdujo un proyecto de ley para modificar la Ley núm. 25-91 de la SCJ y hacer realidad esa nueva sala.

La pregunta es: ¿realmente necesitamos una Cuarta Sala?

La materia administrativa en nuestro país se rige por la antigua Ley núm. 1494 de 1947, que creó la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con la misión de controlar la legalidad de los actos de la Administración Pública. Con el paso del tiempo, otras normas —como el Código Tributario (Ley núm. 11-92) y la Ley Monetaria y Financiera (núm. 183-02)— ampliaron ese marco, hasta que finalmente se estableció el Tribunal Superior Administrativo (TSA). Este tribunal, sin embargo, funciona como instancia única, es decir, sus decisiones no pueden ser apeladas, lo que obliga a las partes a recurrir directamente ante la Suprema Corte de Justicia.

Esa estructura ha provocado una sobrecarga de expedientes en la Tercera Sala de la SCJ, especialmente en materia contencioso-administrativa, y ha obligado a implementar planes de reducción de mora para atender el cúmulo de casos pendientes.

A simple vista, crear una Cuarta Sala podría parecer la solución lógica: más jueces, más capacidad de respuesta. Pero en el fondo, el problema es más profundo. La Constitución, en su artículo 164, establece que “la Jurisdicción Contencioso-Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso-administrativos de primera instancia”. Es decir, el modelo constitucional prevé una estructura de doble grado que nunca se ha completado plenamente.

La verdadera reforma, entonces, no consiste en sumar una nueva sala a la Suprema Corte, sino en cumplir ese mandato constitucional y fortalecer la jurisdicción contencioso-administrativa con tribunales de primera instancia y superiores en todo el país. Eso permitiría garantizar una tutela judicial efectiva y un acceso real a la justicia administrativa para todos los ciudadanos, sin necesidad de recurrir de inmediato a la SCJ.

Crear una Cuarta Sala sería, sin duda, una medida útil, pero temporal. Un parche frente a un problema estructural. La prioridad debe ser construir una jurisdicción contencioso-administrativa moderna, accesible y coherente con el texto constitucional. Solo así podremos avanzar hacia una justicia administrativa más ágil, cercana y verdaderamente garantista.

La Administración no está facultada a subsanar ilícitos

Demí Felix Dominguez

La subsanación es posible ante una inobservancia de tipo administrativa; no ante una infracción dolosa que lesiona el patrimonio público. La Administración puede corregir errores, pero no puede enmendar delitos. Allí donde aparece el dolo, la falsedad, el desvío de recursos o la colusión, el poder público pierde toda competencia para “corregir”.

La administración pública no puede “autoamnistiarse” ni sustituir al juez cuando un acto encierra presunción de delito. En otras palabras, la Administración no puede corregir el delito que ella misma descubre, porque corre el riesgo de convertir el control en encubrimiento y degradar la legalidad en complicidad.

La doctrina de Allan R. Brewer-Carías ofrece luces sobre esta frontera jurídica. El jurista venezolano subraya que el principio de legalidad impone no solo la conformidad con la norma, sino con el fin que la Constitución asigna al poder. Cuando un funcionario utiliza las prerrogativas del Estado para fines distintos a los establecidos, o en violación de la ley, su actuación se sitúa fuera de la órbita de la corrección y entra en la del ilícito. En consecuencia, lo que excede la legalidad sustancial no es subsanable, porque su naturaleza ya es contraria al Derecho.

Dentro de los tipos de control de la Administración, Brewer-Carías distingue el control judicial, el político y el fiscal. En lo que respecta a este último, la Constitución dominicana, en su artículo 246, atribuye el control fiscal al Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República y la sociedad, configurando así un sistema integral de fiscalización que no puede —ni debe— reducirse a un mero trámite contable cuando se trata de la supervisión de los recursos públicos.

Las normas que rigen a los órganos de control son inequívocas. La Ley núm. 18-24, que regula la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, dispone en su artículo 15, numeral 12, que los hallazgos que conlleven infracciones deben remitirse a las autoridades competentes; y en su artículo 41, numeral 11, ordena al presidente del órgano enviar al Ministerio Público o a los organismos especializados en materia de corrupción los casos en que existan indicios de responsabilidad administrativa o penal.

En igual sentido, la Ley núm. 10-07, que rige la Contraloría General de la República, establece en su artículo 14, numeral 8, que cuando los resultados de las investigaciones lo justifiquen, deben remitirse los antecedentes al Ministerio Público.

Estos mandatos no dejan espacio para la discrecionalidad. Ante la evidencia de delito, la subsanación administrativa no es jurídicamente viable. Los órganos de control no pueden actuar como tribunales de absolución ni reinterpretar el delito bajo el ropaje de una simple inobservancia normativa.

El debido proceso, por su parte, debe ser tratado como una deidad jurídica: algo que no puede vulnerarse ni manipularse, pero tampoco convertirse en una patente de corso para justificar la impunidad. Invocar el debido proceso para proteger el abuso y no la justicia es desvirtuar su esencia.

En definitiva, la Administración no está llamada a salvar los actos ilícitos, sino a ser garante de la juridicidad. El Derecho Administrativo encuentra su frontera infranqueable en el Derecho Penal: pretender subsanar el delito equivale a romper la lógica del Estado de derecho y a sustituir la justicia por el encubrimiento. Solo el respeto irrestricto a la Constitución y a la ley garantiza que el control público sea un verdadero instrumento de integridad y buena gobernanza.

La indemandabilidad de los consorcios

Juan C. Rodríguez Pión

En tiempos recientes ha estado en boga de juristas locales la figura de legitimación pasiva como requisito indispensable para que una instancia judicial llegue a buen puerto. Esto de legitimación pasiva es, haciendo acopio a lo explicado por CURY[1], la necesidad de que el demandado tenga capacidad o calidad para ser, precisamente, demandable. Se distingue esta legitimación pasiva en *ad causam*, más relacionado con su calidad —es decir, si bien se considera capaz de ser demandable, se verifica su pertinencia como parte instanciada—; y en *ad procesum*, condicionada ésta por la capacidad para ser demandable. El presente artículo versará sobre la falta de legitimación pasiva *ad procesum* de los consorcios.

Conviene primero aclarar que el término «consorcio» es de uso extendido y puede abordar a distintas figuras, con capacidad o no para ser demandables. Verbigracia, se denomina de esta forma a la organización de propietarios de un condominio para su administración, otorgándoles por disposición legislativa el nombre de «consorcio de propietarios»[2], que cuenta con expresa personalidad jurídica para llevar a cabo su diversidad de funciones.

Otro ámbito de imperativo deslinde sucede con la sociedad comercial reglada que lleva el apelativo «consorcio» delante. Es frecuente, por ejemplo, que la denominación social de las bancas de lotería inicie con el identificativo «consorcio de bancas...», a pesar de ser una SRL y sin tomar en cuenta que el modelo de negocio de este tipo de empresas suele estructurarse como colocación de sucursales o ventas de franquicia, por tanto no se trata propiamente de un consorcio de pares, sino de una actividad comercial que naturalmente se compone de múltiples puntos de venta. En ese tenor, escenario similar al anterior se da cuando competidores de cierto sector pactan acuerdos de colaboración que se formalizan en la matriculación de una sociedad comercial que llevará por nombre la palabra «consorcio» más indicativos genéricos del negocio que trate[3]; ante esta modalidad refuto que si el alcance de la asociación es tan amplio y prolongado que implica conformar una nueva persona jurídica, la nomenclatura adecuada para esta operación debería ser *joint venture* o empresa conjunta, no consorcio, aunque la práctica se ha encargado de mantener foráneos estos términos.

A diferencia de los dos párrafos anteriores, el tipo de consorcio al que sí interesa analizar su legitimación pasiva es aquel donde varias personas concertan voluntades para la realización de un negocio *determinado y transitorio*[4] sin crear nuevos vehículos corporativos[5]. El referente por excelencia de esta definición es aquel consorcio realizado para permitir la participación de una sociedad extranjera en contrataciones públicas dominicanas[6].

Bajo este tenor, el consorcio, propiamente entendido como un convenio con oponibilidad frente a terceros, en responsabilidad no limitada y solidaria —cual si se

tratase de la obsoleta sociedad en nombre colectivo—, restringido en su actividad de forma temporal y puntual; por ser una sociedad accidental o en participación, carece de personalidad jurídica[7]. Este axioma, concatenado a la regla procesal de que solo las personas tienen capacidad para actuar en justicia[8], nos lleva a la siguiente afirmación categórica de doble vía: los consorcios no pueden demandar ni ser demandados[9]. Aunque se trate de una característica bidireccional, distingue más su cualidad de indemandable por la relativa novedad doctrinal de la legitimación pasiva en el derecho privado, pues la jurisprudencia en cuanto a este asunto solo abunda sobre órganos públicos.

Esto impulsa la conclusión de que toda acción intentada por o contra un consorcio presenta la irregularidad insalvable de estar destinada a un blanco inexistente, tal como ocurre, a modo de símil, con las demandas dirigidas a los nombres comerciales, las personas fallecidas o los fideicomisos[10]. La sanción procesal correspondiente para este escenario es la excepción de nulidad por falta de capacidad del demandante o demandado para actuar o ser traído a justicia, según sea el caso.

Pero, aun cuando la nulidad de fondo es casi la consecuencia más severa para un acto—tan solo inferior a la declaratoria de inexistencia[11]—, y siendo su aplicación de orden público, en tanto los jueces deberían advertir de oficio su imposibilidad para conocer sobre el fondo del asunto, son frecuentes los expedientes donde un consorcio es accionante o accionado[12] y, evidentemente, pesan sobre ellos consecuencias de una decisión judicial tal cual si se tratase de una persona jurídica con capacidad para ello.

Puede que la realidad técnico-jurídica haya sido distorsionada por el hecho de que, a fin de cuentas, estos consorcios presentan características que les asemeja a una persona moral regular, a saber: deben contar con un número de RNC distinto al de las entidades que le componen, estilan tener el sello gomígrafo propio de las sociedades comerciales, se les permite aperturar cuentas bancarias a nombre propio e incluso suelen gestionarse mediante un representante o «gerente», amén del uso indiscriminado del término que ya advertimos.

A modo conclusivo, se advierte que esta divergencia sostenida, aunque silenciosa, da al traste con la coherencia y seguridad jurídica de nuestro país, arriesgando a dejar en desamparo a titulares de un derecho que necesita ser tutelado por el sistema de justicia, enfrentando el perjuicio de una deficiencia procesal de la cual no son responsables.

[1] CURY, Julio. *Legitimación ad causam y ad procesum*. En: Listín Diario, 4 de abril de 2025 [consulta: 12 de mayo de 2025]. Disponible en: https://listindiario.com/puntos-de-vista/20250404/legitimacion-ad-causam-ad-procesum_852197.html.

[2] Art. 9, Ley 5038 sobre condominios: *A los fines de la buena administración y goce de las cosas comunes [...], todos los propietarios [...] del inmueble forman, obligatoriamente y de pleno derecho, un consorcio, con personalidad jurídica [...]*.

[3] Compañías notables de esta naturaleza son el Consorcio de Mineros Dominicanos (CMD), el Consorcio REMIX o el Consorcio de Tarjetas Dominicanas (CardNet), todas sociedades anónimas.

[4] Art. 1, literal g, Norma General 05-09 sobre registro nacional de contribuyentes e implementación de la ley de sociedades, emitida por la DGI: *Sociedades Accidentales o en Participación: Es el contrato convenido de manera verbal o escrita entre dos o más personas que tienen la calidad de comerciantes, quienes toman el interés en una o más operaciones comerciales determinadas y transitorias, sin estar las mismas sujetas a requisitos de forma ni matriculación de conformidad a la Ley de Sociedades.*

[5] Art. 1, literal C.i, Decreto núm. 408-10: **Concentración por Coordinación:** es la unión de sociedades o empresas mediante acuerdos verbales o escritos para maximizar los beneficios mutuos, en la cual **cada miembro conserva su autonomía jurídica y económica respecto de los demás.** Dentro de las relaciones contractuales por Coordinación se reconocen las siguientes: a) **Consortio:** Resulta del convenio verbal o escrito entre dos o más personas físicas o jurídicas, cuyo objeto es la realización de una obra, la prestación de un servicio o el suministro ciertos bienes.

[6] Esta obligación de asociación se establece en la antigua pero vigente Ley núm. 322 del 1981, régimen que luego es refrendado por la Ley 340-06 sobre compras y contrataciones, donde se establece tácita exclusividad *de iure* al acuerdo consorcial para cumplir con el requisito de asociación en este contexto.

[7] Art. 3, párr. I, Ley 479-08: *La ley reconocerá además la sociedad accidental o en participación, la cual no tendrá personalidad jurídica.* Las implicaciones de este supuesto normativo —y de otros artículos en la misma ley relacionados al consorcio— se abordan por la doctrina local en dos entradas de obligatoria referencia: RUIZ, Melissa. *Los consorcios y su regulación en la República Dominicana.* En: *Compilación de Estudios Legales*, Sexta Edición, 2022 [consulta: 12 de mayo de 2025]. Santo Domingo: AbogadoSDQ. pp. 183-188. Disponible en: <https://abogadosdq.com/wp-content/uploads/2022/08/CELABOGADOSDQ-2022.pdf>; y STARK, José. *Los consorcios comerciales y sus implicaciones jurídicas en RD.* En: *periódico Hoy*, 27 de enero de 2012 [consulta: 12 de mayo de 2025]. Disponible en: <https://hoy.com.do/los-consorcios-comerciales-y-sus-implicaciones-juridicas-en-rd/>.

[8] TAVARES, Floirán. *Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano.* Vol. II, Lib. VI (8. Ed.). Santo Domingo: Editora Centenario, 2003. p. 28: «Capacidad procesal. Es la aptitud jurídica que debe tener toda **persona** para ser parte de un proceso, [...] tienen capacidad procesal todas las personas, físicas (hombres y mujeres) o jurídicas, dominicanas o extranjeras».

[9] Debe acotarse que esta cadena de razonamiento no se cumple en el escenario, casi idéntico, de las asociaciones sin fines de lucro, pues estas cuentan con personalidad jurídica por reconocimiento normativo, acorde al art. 6 de la Ley núm. 122-05: «Toda asociación que se organice de acuerdo con esta ley [refiriéndose a las ASFL] adquiere personalidad jurídica en la República Dominicana y en tal virtud puede: a. Comparecer como demandante o demandada ante cualquier Tribunal».

[10] Aunque, en cuanto a los fideicomisos, no existe pleno consenso sobre su legitimación pasiva o activa. Al respecto puede leerse: GÓMEZ, Tania. *El fideicomiso y las operaciones comerciales con terceros.* En: *Anuario de Jurisprudencia Casacional Dominicana 2023.* Vol. 2, 2024 [consulta: 12 de mayo de 2025]. Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura. pp. 215-224. Disponible en: https://diadelpoderjudicial.poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2025/01/Lib_Anuario-Jurisprudencia-Casacional-Dominicana-2023.pdf.

[11] De hecho, tampoco es insensato plantear que la acción o recurso incoado por un consorcio deviene en inexistente, pues la ausencia de su personalidad jurídica es permanente y connatural; contrario, por ejemplo, a la falta de capacidad por minoría de edad, interdicción judicial o falta de poder, las cuales presentan una carencia potencialmente revertible. Esta consecuencia procesal (declaratoria de inexistencia) se ha dado en contadas ocasiones desde su incorporación jurisprudencial a través de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. TC/0046/12, como solución severa a un caso casi equiparable al fraude procesal, donde el abogado aportó el poder de representación sin la firma del recurrente, quien había fallecido quince meses antes de la interposición del recurso; aunque posteriormente nuestra Corte de Casación ha atenuado su carácter excepcional al indicar que la declaratoria de inexistencia alcanza a todos «...aquellos actos que adolecen de los elementos constitutivos esenciales para su efectividad» (3ra. Sala de la SCJ, sentencia núm. 23, de fecha 26 de mayo del 2021, BJ núm. 1326, pp. 5786-5794), empero, debe observarse que esta última definición le asemeja bastante a la excepción de nulidad.

[12] Por solo citar tres casos recientes: 3ra. Sala de la SCJ, sentencia núm. SCJ-TS-24-1527, de fecha agosto del 2024, BJ núm. 1365, pp. 4446-4455 (Consortio Icontrolt Global Capital vs. DGII); 1ra. Sala de la SCJ, sentencia núm. SCJ-PS-24-2218, de fecha agosto del 2024, BJ núm. 1367, pp. 2443-2454 (Consortio ARF vs. Soluciones Mecánicas SM, SRL); y 3ra. Sala de la SCJ, sentencia núm. SCJ-TS-24-2009, de fecha octubre del 2024, BJ núm. 1367, pp. 6407-6423 (Consortio Magna vs. Estado dominicano y MOPC). En ninguno de estos se refirió la capacidad jurídica del consorcio para participar en el proceso.

Supremacía y resistencia.

La desnaturalización judicial de las sentencias del Tribunal Constitucional: una lectura cartesiana de las prácticas de evasión y sus remedios

Cristian Alberto Martínez Carrasco y Jesús Ramos Ramos

Hay paradojas que revelan el estado real de una arquitectura jurídica. Pocas resultan tan elocuentes como la que se dibuja cuando, en un Estado que erige un Tribunal Constitucional para resguardar la supremacía de su Norma Fundamental, las decisiones de ese órgano se convierten —en la práctica— en recomendaciones que los jueces ordinarios administran con la libertad con que se administra un consejo. La Constitución dominicana no ha sido tímida: su artículo 6 declara la supremacía constitucional, y el 184 confiere a las decisiones del Tribunal Constitucional carácter definitivo, irrevocable y vinculante para todos los poderes públicos. Asimismo, lo replica el art. 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Es, pues, un mandato; no una cortesía. Y, sin embargo, en la superficie viva de los tribunales, ese mandato se ve frecuentemente reducido, reconducido, pospuesto o invertido.

Este ensayo propone una lectura cartesiana de este fenómeno en dos grandes partes. La primera examina los fundamentos normativos de la supremacía constitucional y describe las técnicas mediante las cuales los jueces, en la práctica, han obstaculizado y desnaturalizado las sentencias del Tribunal Constitucional **(I)**. La segunda parte estudia las consecuencias prácticas y los riesgos sistémicos de este hábito, para luego exponer vías de corrección institucional y cultural **(II)**. En ese trayecto, se mostrará cómo un mandato de supremacía puede degenerar en inseguridad, y cómo aún puede reconstruirse una cultura de fidelidad constitucional.

(I) La supremacía constitucional y su desnaturalización judicial.— La creación del Tribunal Constitucional (TC) en 2010, mediante la Constitución proclamada ese mismo año, fue uno de los hitos institucionales más significativos de la República Dominicana. El constituyente quiso erigirlo como garante supremo de la Constitución y fijó, la idea fundamental de que sus decisiones serían definitivas, irrevocables y vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado.

Se buscaba asegurar la supremacía de la Constitución y la unidad de su interpretación, siguiendo la experiencia de los grandes tribunales constitucionales europeos y latinoamericanos. Sin embargo, la práctica judicial dominicana revela un fenómeno preocupante: muchos tribunales ordinarios desnaturalizan el sentido y alcance de las sentencias del TC. No lo hacen siempre mediante desobediencia abierta, sino por vías más sutiles: distinciones artificiosas, formalismos dilatorios, regresiones jurisprudenciales o incluso citas manipuladas de la propia doctrina constitucional.

De este modo, lo que debía ser fuente de certeza se convierte en terreno de inseguridad, debilitando la tutela judicial efectiva y erosionando la confianza ciudadana en el Estado constitucional de derecho. Abodaremos el asunto identificando, en un primer momento,

el marco y axiomas fundamentales (A), para luego pasar al análisis de las desviaciones (B).

(A) Marco y axiomas iniciales.- Este análisis requiere definiciones operativas claras sobre algunos conceptos: Precedente constitucional vinculante: conjunto de razones decisorias (*ratio decidendi*) emanadas de una sentencia del TC que deben ser aplicadas en casos análogos por todos los jueces y autoridades. *Efecto erga omnes*: obligatoriedad general de los fallos del TC, que depuran el ordenamiento y no se limitan a las partes. Control difuso y concentrado: facultad de todo juez de inaplicar normas inconstitucionales (difuso), coexistente con la potestad exclusiva del TC de expulsarlas del sistema con fuerza general (concentrado).

La Constitución es norma suprema y directamente aplicable (art. 6 Const.). El TC es su intérprete último; sus decisiones son definitivas, irrevocables y vinculantes (art. 184 Const.). El precedente constitucional vincula en su *ratio decidendi*, no solo en su dispositivo. El control difuso no es una licencia para apartarse del TC, sino un instrumento para asegurar su supremacía en cada caso.

De aquí derivan axiomas que se deben tener por claros y distintos: la Constitución es norma suprema y de aplicación inmediata (art. 6); las decisiones del Tribunal Constitucional obligan en su *ratio decidendi*, no solo en su dispositivo; y el control difuso no es excusa para apartarse del Tribunal Constitucional, sino una vía para materializar su supremacía en el caso concreto.

Con estos axiomas claros y distintos, corresponde analizar cómo la judicatura ordinaria ha desnaturalizado las sentencias del TC, utilizando diversas técnicas que se pueden identificar en la práctica.

(B) Técnicas de desnaturalización judicial.- Lo que aquí se denomina “desnaturalización” no consiste necesariamente en un gesto de desobediencia abierta. La experiencia muestra vías más sutiles. La primera —y acaso la más recurrente— presenta al juez como un lector que solo reconoce en el precedente aquello que coincide puntualmente con los hechos del caso que tiene entre manos. La sentencia del Tribunal Constitucional es examinada con lupa, no para extraer su razón decisoria, sino para buscar diferencias que excusen su no aplicación.

El efecto de esa lectura es inmediato: el precedente deja de ser regla y se vuelve anécdota; la Constitución, que debía ordenar el razonamiento, queda condicionada a un casuismo paralizante. Quien exige la identidad perfecta de los hechos niega, sin decirlo, la función propia del precedente: ofrecer una regla de derecho que se proyecta por analogía material, no por mimetismo fáctico. En el horizonte constitucional, la *ratio decidendi* es una brújula, no una fotografía.

De esa comprensión se desprende otra tesis: las sentencias del Tribunal Constitucional, por su naturaleza y función, formulan principios generales que organizan la

interpretación y la práctica de los derechos. Por eso, limitarse a las minucias factuales del caso origen es traicionar la estructura misma del fallo. Cuando el Tribunal Constitucional precisa, por ejemplo, el estándar de motivación que deben exhibir las decisiones que restringen derechos, no lo hace para un expediente aislado ni para un fuero particular; lo hace para tizar con un mismo color la actuación de todo juez que ejerce potestad pública. Dejar que lo minúsculo devore lo esencial es la forma más eficiente de neutralizar la supremacía constitucional sin declararlo.

En otras ocasiones, los tribunales ordinarios parecen incapaces de –o se rehúsan– identificar correctamente la idea que fundamenta la *ratio decidendi* del TC. De esta manera, en lugar de extraer el principio jurídico vinculante que la sentencia consagra, los tribunales ordinarios se aferran a elementos accesorios o meramente ilustrativos que el TC utilizó como ejemplos en su razonamiento. Esta confusión entre lo principal y lo secundario conduce a interpretaciones fragmentarias que distorsionan el alcance real del precedente.

El error no es menor: si lo que vincula es la *ratio decidendi*, entonces seguir los ejemplos sin comprender el principio equivale a aplicar la jurisprudencia de manera mecánica, desprovista de sentido constitucional. De este modo, la sentencia se convierte en un arsenal de frases sueltas susceptibles de ser instrumentalizadas según la conveniencia del tribunal ordinario, en vez de un mandato coherente destinado a orientar y uniformar la práctica judicial.

En tales casos, el precedente constitucional pierde su carácter normativo y se reduce a un espacio donde lo vinculante se confunde con lo anecdótico. La consecuencia es que dos tribunales distintos pueden justificar decisiones contrarias amparándose en un mismo fallo del Tribunal Constitucional, alegando cada cual que siguen su línea jurisprudencial. Con ello, se erosiona no solo la autoridad del órgano constitucional, sino también la seguridad jurídica que debería emanar de su doctrina.

Hay, además, un desplazamiento procesal que opera como resistencia encubierta. Frente a una doctrina clara del Tribunal Constitucional, no es infrecuente que algunos órganos se refugien en la inadmisibilidad o en tecnicismos que evitan pronunciarse de fondo. Con ese gesto, el juez aparenta neutralidad —“no puedo entrar”—, mientras consagra, por omisión, el estado anterior a la Constitución interpretada por su órgano de cierre. La tutela judicial efectiva, que obliga a dar respuesta sustantiva cuando están en juego derechos, queda así vaciada. La puerta se cierra sin haber mirado el interior. El formalismo, cuando deja de ser método de orden para convertirse en mecanismo de evasión, rompe el puente entre el texto constitucional y la vida de las personas.

Otro rasgo de este paisaje es cultural y psicológico: la jurisprudencia constitucional aparece con frecuencia solo cuando hay que retractarse. Se aplica, sí, pero como correctivo tardío; rara vez como brújula inicial. En no pocos expedientes, el criterio del Tribunal Constitucional se invoca para desandar un error ya cometido por el propio órgano que decide. Y cuando la retractación no resulta conveniente, la negativa a aplicar

la doctrina opera, en realidad, como una coartada para no reconocer la equivocación. Esta práctica erosiona la función pedagógica del precedente. El Tribunal Constitucional no está para salvar sentencias; está para prevenirlas de caer en los mismos vicios que su jurisprudencia ha señalado.

Como si lo anterior fuere poco, se advierte un retorno interesado a precedentes pretéritos. Tribunales que deciden en presente, ante una cuestión claramente iluminada por la jurisprudencia constitucional, se amparan en decisiones antiguas — incluso anteriores a la propia existencia del Tribunal Constitucional —, para mantener soluciones ya superadas. Es una regresión hermenéutica con apariencia de rigor: se cita mucho, pero se cita mirando hacia atrás, para no ver el punto de llegada. Esta práctica no es un simple desacuerdo interpretativo; es la negación de la jerarquía: cuando la Constitución habla por su órgano, lo dicho por órganos inferiores o por etapas anteriores del sistema debe ceder, no competir.

Otros casos memorables son aquellos en que los tribunales deciden ignorar la evolución jurisprudencial del propio Tribunal Constitucional. En lugar de aplicar la interpretación vigente, que responde a un proceso de maduración doctrinal y a las exigencias actuales del bloque de constitucionalidad, algunos jueces recurren a precedentes desfasados por mera conveniencia procesal, o para sostener decisiones que de otro modo resultarían insostenibles. Esta práctica no solo erosiona la coherencia del sistema jurídico, sino que vacía de eficacia el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, obligando a las partes a recurrir nuevamente al TC para obtener la tutela de derechos que ya habían sido claramente reconocidos en su línea evolutiva.

Hay una variante, acaso más peligrosa, en la que el precedente del Tribunal Constitucional sí se cita, incluso de oficio, pero se lo hace para desfigurar su contenido. La sentencia se invoca como sello de legitimidad mientras se invierte su sentido. Se trata de la obediencia aparente: se pronuncia el nombre del Tribunal para conseguir un resultado que el propio Tribunal prohibiría. La cita pierde su verdad y conserva su autoridad, de manera que la argumentación queda blindada frente a ojos incautos. Esta forma de desnaturalización erosiona no solo la supremacía constitucional, sino la ética de la motivación judicial, pues transforma la interpretación en un ejercicio de confirmación de lo que ya se quería decidir.

En adición a las anteriores, existen otras distorsiones posibles que vale la pena desarrollar. La primera es lo que podemos denominar la banalización del precedente constitucional. Algunos jueces citan las decisiones del TC de forma mecánica o superficial, como un adorno argumental, pero sin que esas citas transformen el sentido de la decisión. Se convierte en un “relleno” en lugar de una verdadera aplicación de la *ratio decidendi*. Esto erosiona la fuerza vinculante del precedente.

De vez en cuando, nos encontramos frente una selectividad oportunista. Los tribunales toman del fallo constitucional solo lo que conviene a su tesis, omitiendo la parte central

o incómoda. Es la práctica del “cortar y pegar” de manera parcial, que se disfraza de obediencia, pero que en realidad es resistencia encubierta.

No todos los jueces desnaturalizan del mismo modo. En la práctica, hay jurisdicciones (laboral, civil, penal, contencioso-administrativa) que aplican criterios del TC de manera distinta, como si existieran “constituciones paralelas”. Esta fragmentación interna debería ser objeto de crítica, porque convierte la jurisprudencia constitucional en un menú de opciones.

Hay ocasiones en que los jueces simplemente ignoran la existencia del precedente del TC, como si no existiera. Ni lo citan ni lo discuten. Esto es una forma extrema de desnaturalización, porque el silencio judicial se convierte en un acto de resistencia sin siquiera ofrecer explicación.

En algunos casos se manifiesta una oscilación entre cumplimiento y resistencia. Un mismo tribunal, en casos semejantes, puede aplicar un precedente del TC en un proceso y negarlo en otro, sin justificación clara. Esta oscilación genera inseguridad y revela que la aplicación no responde a un compromiso normativo, sino a circunstancias coyunturales.

Dentro de todo este mapa que hemos hilvanado, irrumpe también la colonización por doctrinas externas. En ciertos casos, se observa una tendencia a preferir criterios de derecho comparado, de la SCJ o de tribunales internacionales, pero dejando de lado al TC. Aunque el diálogo comparado es valioso, no puede servir para invisibilizar al intérprete supremo de la propia Constitución.

El contraste con la Suprema Corte de Justicia ilumina todavía más el fenómeno. La experiencia indica que los criterios de la Corte, en su función unificadora de la jurisprudencia, se aplican con disciplina en la base judicial. No es casual: la claridad estructural de sus sentencias, el rigor de su técnica y, sobre todo, la práctica de reiteración produce convicción de obligatoriedad. Frente a esa disciplina, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional aparece a veces como un horizonte maleable, sometido a relecturas según la conveniencia del caso. Pero el problema no es de cultura general de acatamiento —que existe cuando la Corte habla—, sino de la percepción institucional de la autoridad del Tribunal Constitucional y de la falta de mecanismos de consolidación de su doctrina. Si el órgano de cierre de la Constitución no reitera, no estandariza, no difunde con claridad sus razones decisorias, la base judicial se siente autorizada a entender que hay margen para no seguirlo. Y ese margen se convierte, con el tiempo, en costumbre con sus respectivas consecuencias.

También existen los episodios en que la resistencia de los tribunales ordinarios a acatar los criterios vinculantes del Tribunal Constitucional se presenta como una manifestación de “independencia” judicial. Los jueces buscan dejar claro que poseen criterio propio, que no aceptan la subordinación automática y que entienden al Tribunal Constitucional como un órgano de control, no como una autoridad paternal que dicta

reglas inapelables para cada decisión. Esta postura puede percibirse como un intento de preservar la autonomía de cada tribunal y de afirmar la legitimidad de sus propias interpretaciones dentro del marco procesal.

Sin embargo, esta concepción de independencia se torna problemática cuando se traduce en un apartamiento deliberado e injustificado de los precedentes vinculantes. La independencia judicial no consiste en actuar al margen de la Constitución ni en desconocer los criterios que, por su carácter vinculante, están destinados a garantizar la uniformidad y coherencia del derecho. Pretender ejercer libertad interpretativa ignorando la jurisprudencia constitucional equivale, en realidad, a sustituir la supremacía de la Constitución por la voluntad subjetiva del tribunal, lo que pone en riesgo la protección de los derechos fundamentales.

Seguir los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional no implica renunciar a la libertad de decisión ni a la creatividad jurídica del juez; por el contrario, es un acto de apego a la Constitución, que constituye el marco máximo de libertad y derechos. La verdadera independencia judicial se ejerce dentro del límite que la Constitución establece: interpretar, aplicar y, cuando sea pertinente, desarrollar el derecho sin vulnerar los principios fundamentales ni contradecir la doctrina vinculante del órgano de cierre constitucional. En este sentido, respetar los criterios del Tribunal Constitucional fortalece la libertad real de todos los ciudadanos, asegurando que sus derechos sean efectivos y uniformemente protegidos, mucho más que cualquier “autonomía” –o rebeldía– que se ejerciera de manera aislada y desconectada del bloque de constitucionalidad.

En definitiva, la verdadera independencia judicial no se mide por la capacidad de ignorar los criterios vinculantes del Tribunal Constitucional, sino por la habilidad de aplicar la Constitución de manera coherente y efectiva. Actuar dentro de los límites del bloque de constitucionalidad no constriñe la libertad del juez; al contrario, garantiza que sus decisiones respeten los derechos fundamentales y contribuyan a un orden jurídico uniforme y confiable. De esta manera, la independencia se convierte en un instrumento al servicio de la justicia y de la ciudadanía, y no en un pretexto para la arbitrariedad o la autocomplacencia institucional, o peor aún, una plataforma para que los jueces alcancen hitos, creando sentencias que se hacen memorables por su fina inventiva y perspectivas “novedosas” contrarias a la constitución y las leyes.

(II) Consecuencias y vías de corrección.- Si en la primera parte se mostró cómo la judicatura ordinaria desnaturaliza las decisiones del Tribunal Constitucional mediante diversas técnicas, corresponde ahora analizar los efectos que esas prácticas producen sobre la arquitectura del Estado constitucional y, al mismo tiempo, delinear los caminos de corrección que pueden restablecer la supremacía de la Norma Fundamental. No basta con describir la patología; es necesario advertir sus daños más graves: la erosión de la jerarquía normativa, la inseguridad jurídica, la pérdida de confianza ciudadana y, en su forma más extrema, la quiebra del principio democrático que dio origen al Tribunal Constitucional. Pero también es preciso mostrar que estos vicios no condenan

al sistema a la irreversibilidad. Existen instrumentos normativos, institucionales y culturales capaces de devolverle fuerza efectiva al precedente constitucional. En este segundo tramo, por tanto, pasaremos de la diagnosis a la prognosis, de la exposición de las consecuencias **(A)**, a la formulación de vías de corrección **(B)**.

(A) Consecuencias prácticas y riesgos sistémicos.- Las consecuencias de este cuadro no requieren demasiado esfuerzo para advertirse. La primera es la erosión de la supremacía constitucional: la pirámide normativa se invierte cuando un juez subordina la Constitución interpretada por su órgano último a la ley infraconstitucional, o a la conveniencia procesal del momento. Le sigue una inseguridad jurídica que no es teórica: litigantes y ciudadanos dejan de poder anticipar, con un mínimo de certeza, que casos semejantes tendrán soluciones semejantes. En un Estado social y democrático de derecho, la seguridad no es lujo; es condición de libertad. A esto se suma un déficit democrático más profundo: el constituyente de 2010 quiso un intérprete supremo para la Constitución, y su voluntad se ve frustrada cuando ese intérprete es tratado como un asesor. El mensaje implícito es devastador: la Constitución parece opcional; la legalidad, obligatoria.

Se agrega una última consecuencia, acaso la más grave por su carácter paradójico. La jurisprudencia constitucional nació para añadir seguridad allí donde la ley, por definición, se muestra insuficiente para decidir conflictos a la luz de derechos fundamentales. Si esa jurisprudencia es manipulada —por desuso, por regresión o por inversión—, el sistema cambia certeza por incertidumbre. Es peor que el vaciamiento: es el ruido normativo. Lo que ha de ser regla se vuelve ruleta; lo que ha de ser guía, se torna pretexto. Cuando la Constitución deja de ser el lenguaje común del foro para convertirse en una cita utilitaria, el ciudadano percibe no ya la complejidad del derecho, sino la arbitrariedad del poder.

Los elementos que hemos señalado como muestras representan una erosión de la supremacía constitucional. El orden jerárquico se invierte: la ley y la conveniencia procesal terminan prevaleciendo sobre la Constitución interpretada por el TC.

Se trata de inseguridad jurídica y déficit democrático en su estado más puro. El ciudadano no sabe si su derecho será tutelado conforme al TC o según la lectura restrictiva de un juez ordinario. Esto socava la seguridad jurídica y frustra la voluntad del constituyente de 2010.

Mientras los criterios de la SCJ se aplican disciplinadamente, los del TC son relativizados. El mensaje implícito es devastador: la Constitución es opcional. Esto genera un efecto sistémico de desconfianza. El desconocimiento reiterado del precedente crea un problema de confiabilidad institucional: los ciudadanos perciben que el TC carece de autoridad real y que el Estado de derecho es mera apariencia.

Lo más grave: la Constitución debía ser fuente de certeza, pero la manipulación de los precedentes la convierte en fuente de caos. La aplicación viciada de criterios del TC genera más inseguridad que seguridad, debilitando la legitimidad del sistema entero.

La obligatoriedad de los fallos constitucionales no es un capricho institucional, sino la condición indispensable para que los valores y principios fundamentales de la Carta Magna tengan fuerza real en la vida jurídica. Si esa obligatoriedad se debilita, lo que queda es una Constitución reducida a mera declaración simbólica, sin capacidad efectiva de orientar el quehacer judicial.

En ese escenario, el sentido mismo de haber instituido un Tribunal Constitucional se vacía de contenido. Este órgano fue creado para garantizar la supremacía de la Constitución y asegurar que sus mandatos permeen de manera decisiva en la actuación de todos los poderes públicos. Sin embargo, si los tribunales ordinarios se permiten la libertad de acatar solo aquellas sentencias que les resulten cómodas, se desnaturaliza la función del Tribunal Constitucional y se erosiona el pacto democrático que le dio origen.

Peor aún, admitir esa práctica es abrir la puerta a que el respeto a los derechos fundamentales y a la separación de poderes dependa del arbitrio de cada juez o tribunal. Lo que debería ser un marco común, uniforme y vinculante para toda la judicatura se convierte en un catálogo selectivo, donde las decisiones constitucionales se obedecen o se descartan según la conveniencia del momento. De esta forma, el principio de supremacía constitucional —piedra angular del Estado de derecho— se convierte en una ficción, y la propia Constitución deja de ser la norma de normas para transformarse en un texto de cumplimiento incierto.

Todo lo denunciado genera una fragmentación del sistema jurídico. En lugar de un ordenamiento coherente, se genera un mosaico contradictorio: algunos jueces aplican la jurisprudencia del TC, otros la ignoran, otros la manipulan, y otros retroceden a precedentes anteriores. El resultado es un sistema fragmentado, sin unidad hermenéutica. Esa fragmentación no solo afecta a los casos concretos, sino que desdibuja la identidad del ordenamiento jurídico dominicano en su conjunto, debilitando su credibilidad a nivel comparado e internacional.

Si los jueces sienten que pueden elegir cuándo aplicar el precedente constitucional y cuándo no, abren la puerta a influencias externas: presiones políticas, intereses económicos o corporativos. La resistencia al TC puede volverse un terreno fértil para la captura de la justicia por parte de actores que prefieren un derecho “maleable” antes que un derecho constitucional firme.

Las consecuencias descritas muestran un panorama severo: un sistema en el que la supremacía constitucional se ve erosionada, la seguridad jurídica debilitada y la confianza ciudadana en entredicho. Pero el reconocimiento de estos daños no debe llevar al pesimismo ni a la inercia. Al contrario, de la diagnosis rigurosa surge la

urgencia de formular remedios. El Estado constitucional no se construye únicamente con normas escritas, sino con prácticas, métodos y sanciones que hagan efectiva su vigencia. Por ello, corresponde ahora pasar del análisis de los riesgos al planteamiento de las medidas de corrección, tanto en el plano institucional —con reformas y mecanismos internos del Tribunal Constitucional y del sistema judicial— como en el plano cultural, donde jueces y abogados deben asumir un compromiso ético de fidelidad a la Constitución.

B. Propuestas de corrección institucional y cultural.- Frente a esta realidad, el remedio no es la retórica del deber ser, sino la reconstrucción del método y de los incentivos. En el plano del método, la fidelidad a la *ratio decidendi* requiere una motivación que sea capaz de mostrar, con honestidad y sin eufemismos, por qué se sigue o por qué se aparta del precedente del Tribunal Constitucional.

La justificación debe ser sustantiva, no formulario. La analogía ha de ser material, no formal. Y cuando la Constitución —a través del Tribunal— ha fijado una regla que choca con la ley, la herramienta no es la evasión, sino el control difuso: inaplicar lo que contradice a la Norma Fundamental para que el caso respire a la altura de los derechos. En el plano de los incentivos, el incumplimiento injustificado no puede ser neutro. Si nada ocurre cuando se resiste, resistir se convierte en hábito. La responsabilidad disciplinaria no criminaliza la discrepancia; exige que esta sea argumentada con el estándar que el propio Estado impuso al crear un Tribunal Constitucional.

Si la Constitución declara que las decisiones del TC son definitivas, irrevocables y vinculantes, el apartamiento consciente configura un acto inconstitucional del juez. No es solo un error hermenéutico, sino un quebrantamiento de la supremacía constitucional. La jurisprudencia del TC y del derecho comparado (España, Colombia) coinciden en que apartarse de un precedente vinculante sin motivación clara implica violación del derecho a la igualdad y del debido proceso de las partes, pues introduce arbitrariedad en la decisión. Una decisión judicial que ignore de manera consciente un precedente vinculante del TC puede ser declarada nula en sede recursiva, por incurrir en vicio de constitucionalidad.

El Consejo del Poder Judicial, en el marco del régimen disciplinario de jueces, podría tipificar el apartamiento consciente como una falta grave de función, al tratarse de un acto que compromete la obediencia a la norma suprema.

Un juez que decide no aplicar un criterio claro del TC envía el mensaje de que la Constitución es un texto opcional. Eso mina la legitimidad no solo de su propia sentencia, sino de todo el sistema. La independencia no autoriza a ignorar la Constitución; autoriza a decidir sin presiones externas. Rehusar aplicar un precedente vinculante no es ejercicio de independencia, sino de arbitrariedad.

Si la conducta se tolera, el TC se convierte en un “órgano ornamental” y la Constitución en mera retórica. Todo el sentido y propósito de tener un Tribunal Constitucional se

habrá perdido. La práctica abre la puerta a presiones políticas o económicas, pues revela que el juez se siente libre de ignorar la jurisprudencia constitucional sin consecuencias.

Las conductas denunciadas tienen fundamento ponderable para generar responsabilidad disciplinaria, nulidad procesal y sanción ética, pues no es simple discrepancia, sino violación de la arquitectura constitucional.

También el propio Tribunal puede hacer más por su recepción. La claridad en la escritura —identificando con nitidez su razón decisoria—, la reiteración inteligente de criterios fundamentales y la publicación de resúmenes doctrinales ayudarían a cerrar la puerta a la evasión. No se trata de mimetizar a la Suprema Corte en todo, sino de aprender de su eficacia comunicativa. Allí donde el mensaje es claro y persistente, la base judicial encuentra difícil sostener una lectura divergente. Y allí donde la doctrina se ofrece en fichas precisas, los operadores pueden incorporarla sin temor a errar la puerta de entrada.

El TC podría identificar, dentro de cada sentencia, un apartado titulado expresamente “Regla de decisión vinculante”. Esto eliminaría la excusa de que el fallo es difuso o difícil de precisar. Al estilo de la Corte Constitucional colombiana con sus “reglas jurisprudenciales”, se marcaría de manera inequívoca lo que vincula a todos los jueces.

La dispersión es enemiga de la obligatoriedad. El TC debería publicar periódicamente compendios oficiales de su doctrina consolidada, organizados por materia (procesal, penal, civil, laboral, administrativo). De esa manera, los jueces y abogados tendrían un mapa claro de las líneas vigentes, reduciendo el margen de manipulación.

Cada vez que detecte resistencia reiterada en tribunales ordinarios, el TC podría dictar sentencias de reafirmación, repitiendo y ampliando el criterio con mayor fuerza didáctica. Esta técnica de “golpe de martillo” evita que la doctrina se relativice por el silencio o la evasión.

El TC puede establecer protocolos de diálogo directo con el Consejo del Poder Judicial y con la Escuela Nacional de la Judicatura, para asegurar que sus decisiones sean objeto de formación obligatoria y actualización periódica en la carrera judicial. También podría crear un observatorio interno que rastree cómo los tribunales ordinarios están aplicando su jurisprudencia. Con ello identificaría patrones de resistencia o manipulación, pudiendo responder con jurisprudencia aclaratoria o, en casos extremos, con comunicaciones institucionales al CPJ.

Muchas veces las excusas de los jueces para no aplicar precedentes radican en la complejidad o la densidad de los fallos. El TC puede mantener el rigor técnico y, al mismo tiempo, cuidar la pedagogía de su redacción, explicitando ejemplos y consecuencias prácticas. En sentencias de especial importancia, dicho tribunal podría declarar expresamente que la regla allí fijada constituye doctrina obligatoria inmediata,

con advertencia de que cualquier apartamiento sin motivación estricta constituye violación al art. 184. Esto tendría un valor simbólico y práctico para marcar líneas rojas.

Aunque el TC no tiene facultad disciplinaria directa, sí puede remitir casos de resistencia sistemática al Consejo del Poder Judicial con una nota de advertencia. Esta interacción institucional crearía presión real para que los jueces apliquen la doctrina constitucional.

El TC español ha desarrollado la doctrina del “canon reforzado de motivación”: todo juez que se aparte de su jurisprudencia debe justificar de manera explícita y rigurosa las razones de ese apartamiento. Además, el propio Tribunal publica su jurisprudencia sistematizada en compilaciones anuales y en la Gaceta Constitucional, lo que facilita su accesibilidad y reduce la excusa de ignorancia.

La Corte Constitucional colombiana desarrolla la figura de la “regla jurisprudencial” y la distingue del *obiter dictum*. De este modo, lo que es vinculante queda claramente señalado. Adicionalmente, existe el mecanismo de la “doctrina probable”, que obliga a los jueces a seguir una línea reiterada de jurisprudencia. La Corte ha dicho en múltiples sentencias que un juez que se aparte de sus precedentes sin motivación incurre en violación del debido proceso.

Aunque el precedente no se concibe con el mismo carácter vinculante que en Colombia o España, la Corte italiana ha desarrollado un principio de lealtad constitucional: los jueces deben dar cumplimiento a las decisiones de la Corte y cualquier apartamiento injustificado puede acarrear nulidad de la sentencia ordinaria. Existe, además, una cultura judicial muy fuerte de reiteración jurisprudencial y de respeto a la interpretación constitucional.

En Alemania, el Bundesverfassungsgericht –su Tribunal Constitucional– tiene una autoridad tan consolidada que sus fallos son entendidos como inapelables y de cumplimiento inmediato. El incumplimiento puede incluso dar lugar a responsabilidad disciplinaria o política. El tribunal también practica la técnica de las “sentencias de orientación” (Leitsätze), en las que publica la regla vinculante en lenguaje claro y accesible.

En el common law, la doctrina del *stare decisis* establece que los precedentes de la Corte Suprema son obligatorios para todos los tribunales inferiores. La excepción solo procede cuando la propia Corte decide revocar su doctrina. Un juez inferior que se aparte de manera directa se expone a revocación inmediata y a un fuerte descrédito institucional.

Estas consecuencias adquieren un matiz aún más grave cuando el apartamiento es consciente y deliberado. No se trata ya de un error interpretativo, sino de una resistencia dolosa. Un juez que, conociendo la existencia de un precedente claro y vinculante, decide ignorarlo, no solo vulnera la supremacía constitucional: incurre en

una conducta que debe calificarse como falta grave disciplinaria. Aquí no hay confusión; hay voluntad de colocarse por encima de la Constitución.

En este punto surge una pregunta inevitable: ¿no equivale esta conducta a una forma de prevaricación judicial? La prevaricación se define como dictar una resolución injusta, contraria a derecho y con conocimiento de su injusticia. Apartarse deliberadamente de un precedente vinculante del Tribunal Constitucional cumple con estos elementos: se dicta una resolución contraria a derecho (porque viola la supremacía), con conocimiento (porque el precedente es claro), y con resultado injusto (porque vulnera derechos fundamentales).

El derecho comparado ofrece respaldo a esta tesis. En España, el Código Penal tipifica la prevaricación judicial en términos muy cercanos, y la doctrina ha sostenido que ignorar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional puede configurar esta figura. En Colombia, la Corte Constitucional ha señalado que apartarse injustificadamente de sus precedentes viola derechos fundamentales y puede acarrear sanciones disciplinarias severas, incluso la destitución. La conclusión es clara: la resistencia deliberada al precedente constitucional no es un simple exceso hermenéutico; es una traición a la Constitución, y debe ser tratada como tal.

Tradicionalmente, la prevaricación consiste en dictar una resolución injusta, contraria a derecho y con conocimiento de ello. El elemento central es la conciencia del apartamiento: no basta un error de interpretación, sino la voluntad de torcer el derecho para alcanzar un resultado distinto al que la norma vigente manda. Un juez que, pese a la claridad de una *ratio decidendi* vinculante, decide no aplicarla: i.- Desconoce de forma deliberada el derecho vigente. ii.- Viola la supremacía constitucional y el debido proceso, y iii.- Dicta una sentencia contraria a la Constitución y, por ende, “injusta” en el sentido técnico de la prevaricación.

Esta hipótesis permitiría considerar la resistencia al precedente constitucional no solo como falta disciplinaria, sino como infracción penal o cuasi-penal en el marco de la prevaricación judicial. El mensaje sería contundente: apartarse injustificadamente del TC no es un simple exceso hermenéutico, sino una traición a la Constitución que puede comprometer responsabilidad personal del juez.

En España, el Código Penal (art. 446) tipifica la prevaricación judicial cuando un juez dicta resolución injusta a sabiendas. Ignorar jurisprudencia del TC español ha sido considerado por la doctrina como potencial supuesto de prevaricación. En Colombia, la Corte Constitucional ha señalado que apartarse injustificadamente de un precedente constitucional viola derechos fundamentales y puede dar lugar a acciones disciplinarias severas (y, en algunos casos, a responsabilidad penal si hay dolo).

En República Dominicana, aunque no se haya tipificado expresamente como “prevaricación constitucional”, la idea tiene fuerza porque conecta la resistencia judicial con un acto consciente de desobediencia al constituyente. Se puede plantear

como una categoría de prevaricación constitucionalizada, que no reemplaza la figura penal tradicional, pero que la proyecta sobre el incumplimiento deliberado del precedente del TC.

En el plano disciplinario, el Consejo del Poder Judicial ya dispone de un abanico de medidas que van desde la amonestación y la suspensión temporal, hasta la destitución del juez que incurra en faltas graves. La lógica detrás de estas sanciones es clara: un juez que desconoce de manera consciente la jurisprudencia constitucional compromete la credibilidad del sistema de justicia, quebranta la uniformidad en la aplicación de la Constitución y erosiona la seguridad jurídica. Mantener en funciones a un juez en esas condiciones equivaldría a legitimar un ejercicio arbitrario de la magistratura.

Cuando se pruebe que el apartamiento de un precedente vinculante es consciente y deliberado, no estamos ante un simple vicio de motivación, sino ante una falta grave que debe activar la potestad disciplinaria del Consejo del Poder Judicial, pudiendo llegar incluso a la destitución.

Adicionalmente, la Constitución y las leyes reconocen la responsabilidad patrimonial del Estado por actos judiciales contrarios al derecho, lo que abre la vía para que los ciudadanos afectados reclamen indemnizaciones. El artículo 148 es claro al establecer que las personas jurídicas de derecho público, así como sus funcionarios o agentes, son responsables de manera conjunta y solidaria por una actuación u omisión administrativa antijurídica. En esos casos, el Estado, a través de la acción de repetición, puede reclamar directamente al juez el resarcimiento del daño causado por su conducta deliberada. De este modo, se refuerza la idea de que los jueces no actúan al margen de la ley, sino que responden personalmente cuando su apartamiento injustificado de la Constitución compromete la tutela judicial efectiva.

Una lectura apresurada podría llevar a pensar que la expresión “administrativa” limita la responsabilidad a actos de mera gestión burocrática, como la expedición de licencias, la negación de un acta del estado civil o la tramitación de permisos. Sin embargo, una interpretación sistemática y teleológica del texto constitucional conduce a entender que el término “administrativo” debe abarcar toda actuación del Estado en cuanto ente de poder público, sin importar que provenga de órganos administrativos, legislativos o judiciales.

Restringir la aplicación de esta norma únicamente a los actos de la Administración Pública en sentido estricto vaciaría de contenido la garantía de reparación frente a los daños ocasionados por los poderes públicos. La justicia es uno de los servicios esenciales del Estado, y cuando desde la judicatura se aparta deliberadamente la Constitución, produciendo un daño directo a un ciudadano, no existe razón jurídica ni constitucional para excluir tal actuación del ámbito de responsabilidad previsto en el artículo 148. Al contrario, negar esa aplicación implicaría aceptar que la función jurisdiccional es inmune al control constitucional de responsabilidad, lo cual sería incompatible con el Estado de derecho.

Comprometer patrimonialmente al propio Estado constituye una vía particularmente efectiva para incentivar la corrección institucional, pues la condena al pago de indemnizaciones no solo repara el daño causado al ciudadano, sino que además impacta directamente en los recursos públicos. Este efecto económico genera una presión real para que el Estado implemente controles internos, protocolos de actuación y mecanismos de supervisión destinados a evitar la repetición de conductas que han derivado en responsabilidad civil. En otras palabras, la vía patrimonial transforma el incumplimiento constitucional en un costo tangible para el erario, y con ello se fomenta que las autoridades adopten políticas preventivas que fortalezcan la disciplina judicial y refuercen el respeto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En definitiva, los mecanismos de sanción —ya sean disciplinarios, penales o patrimoniales— existen para recordarle al juez que su independencia no equivale a impunidad. La independencia judicial tiene como límite infranqueable la supremacía de la Constitución y la obligatoriedad de las decisiones del Tribunal Constitucional. Desconocer ese límite es más que un error técnico: es un acto de desobediencia institucional que merece una respuesta proporcional para resguardar la integridad del sistema democrático y el respeto debido a la Constitución como norma suprema.

La responsabilidad patrimonial del Estado no debe entenderse únicamente en términos de impacto económico, sino también como un instrumento para restaurar la confianza ciudadana en la institucionalidad. Cuando los tribunales ordinarios se apartan injustificadamente de la doctrina del Tribunal Constitucional y el Estado es condenado por ello, el mensaje que se envía a la sociedad es que existen mecanismos efectivos para resguardar la supremacía constitucional. Esto fortalece la seguridad jurídica, pues los ciudadanos perciben que no están indefensos frente a la arbitrariedad judicial, y que el Estado, además de responder por el daño causado, tiene el deber de corregir sus fallas estructurales. En consecuencia, el cumplimiento del precedente constitucional deja de ser un simple mandato formal y pasa a convertirse en una garantía sustancial de confianza en el sistema democrático.

Nos vemos en la obligación de reiterar que el error interpretativo puede ser excusable, e incluso corregible por vía recursiva. En cambio, el apartamiento consciente no es error, sino dolo o culpa grave. Aquí la línea se cruza hacia la falta grave, porque el juez se coloca voluntariamente contra el texto constitucional.

Por último, la abogacía tiene un papel que no conviene minimizar. Invocar la jurisprudencia constitucional con precisión, exigir motivación honesta, denunciar el formalismo evasivo y recordar, una y otra vez, que la Constitución no es un argumento retórico, sino la norma que ordena el proceso y la decisión forma parte de una pedagogía del foro que no puede delegarse en el tribunal. Un litigio bien construido es también un acto de defensa de la arquitectura constitucional.

Con todo, la tesis que subyace a estas páginas es sencilla: el artículo 184 no es un adorno

solemne. Es la pieza que ordena el razonamiento judicial en un Estado constitucional. Cuando se exige identidad fáctica para negar la analogía, cuando se erigen formalismos para impedir el fondo, cuando se retrocede a precedentes ya superados o se invierte el sentido de una sentencia para alcanzar un resultado prefijado, no solo se desobedece al Tribunal Constitucional; se desordena el sistema entero. La perfección no es el nombre de nuestro oficio, pero sí lo es la buena fe metodológica. A la judicatura se le pide fidelidad a la razón decisoria de la Constitución; al Tribunal, claridad y reiteración en su doctrina; a la abogacía, persistencia en la exigencia de esa fidelidad. Solo así la Constitución dejará de ser promesa para ser, por fin, costumbre viva.

Trazabilidad, seguridad de la información y control de accesos en los actos del estado civil: una tríada para la protección de datos personales

Gabriela María Pérez Guzmán

Por mandato del artículo 212 de la Constitución de la República Dominicana se le atribuye a la Junta Central Electoral la responsabilidad exclusiva de la custodia del Registro del Estado Civil, haciendo de su protección una obligación constitucional ineludible. Esto en virtud de que en el Registro del Estado Civil se concentran datos personales de naturaleza sensible, cuya alteración, pérdida o uso indebido podría afectar de manera directa derechos fundamentales como la identidad y la privacidad.

En apego a la Constitución dominicana y a la Ley Núm. 4-23, Orgánica de los Actos del Estado Civil, es necesario que los datos asentados en el Registro del Estado Civil cuenten con mecanismos de protección que no solo respondan a incidentes, sino que los prevengan de manera proactiva o anticipada. Esto exige una gestión integral de la información allí contenida que garantice la integridad de los registros y la confianza de la ciudadanía.

A tal efecto, el Reglamento de Aplicación de la Ley Núm. 4-23, Orgánica de los Actos del Estado Civil, introduce una arquitectura sustentada en tres pilares fundamentales: trazabilidad, seguridad de la información y control de accesos. Esta tríada no solo fortalece la integridad y confidencialidad de los registros, sino que también permite auditar y verificar cada interacción, garantizando que el uso de los datos responda a fines legítimos y autorizados.

La posibilidad identificar cada registro, rastro e interacción se cumple a través del principio de trazabilidad. En ese sentido, este principio implica establecer una cadena de custodia a partir del registro de nacimiento de una persona. Esto comprende desde el acta de nacimiento original hasta los diferentes trámites y registros posteriores que puedan surgir durante la vida de la persona^[1].

Por ende, la trazabilidad se convierte en un requisito clave para asegurar la identidad de las personas desde su nacimiento hasta su edad adulta^[2]. De esta manera, cualquier gestión realizada en el Registro del Estado civil, como cambios de nombre, reconocimientos de paternidad, rectificaciones o correcciones administrativas – por citar algunos ejemplos –, queda debidamente documentada y asociada al acta de nacimiento original.

Como se observa, la trazabilidad protege la identidad y los derechos de la persona desde su nacimiento, aportando seguridad jurídica y simplificando la realización de trámites en el Registro del Estado Civil. No obstante, la trazabilidad alcanza su máximo potencial únicamente cuando se complementa con una sólida seguridad de la información y controles de accesos efectivos. Esto con la finalidad de garantizar la integridad de datos

registrados, protegiéndolos frente a accesos no autorizados o indebidos, que pudieran comprometer su confidencialidad.

Por tal motivo, el Reglamento de Aplicación de la Ley Núm. 4-23, establece que “el acceso a los registros electrónicos de los actos del estado civil estará restringido a las personas que no estén autorizadas por la Dirección Nacional de Registro del Estado Civil y será protegido por medidas de seguridad técnicas, administrativas y físicas[3].” Además, en apego al principio de responsabilidad activa[4], las medidas de seguridad técnicas incluirán la utilización de sistemas de autenticación y control de acceso, la implementación de copias de seguridad y la utilización de tecnologías de encriptación de datos con la finalidad de evitar el uso no autorizado o el robo de información.

De ahí la importancia de aplicación de esta tríada “trazabilidad, seguridad de la información y controles de acceso” en materia de actos de estado civil, toda vez que, cualquier consulta o alteración queda registrada y vinculada a un usuario específico, lo cual facilita la rendición de cuentas y la investigación en los casos que corresponda.

Pero aunado a estos principios en materia de actos del Estado Civil, cobran especial relevancia —y se potencian con la aplicación de la tríada— dos principios consagrados en la Ley Núm. 172-13 sobre Protección de Datos Personales: los principios de lealtad y finalidad.

En atención al principio de lealtad el responsable no deberá obtener y tratar datos personales, a través de medios engañosos o fraudulentos, privilegiando la protección de los intereses del titular y la expectativa razonable de privacidad[5].

Por otro lado, el principio de finalidad implica, por una parte, la obligación de que los datos sean tratados con una o varias finalidades determinadas, explícitas y legítimas y, por otra, que se prohíbe que los datos recogidos con unos fines determinados, explícitos y legítimos sean tratados posteriormente de una manera incompatible con esos fines[6].

Al efecto, solo las autoridades competentes y el personal debidamente autorizado podrán acceder a los registros para llevar a cabo sus funciones y responsabilidades legales y administrativas, con la finalidad de proteger los datos personales, en correspondencia con los principios de confidencialidad y privacidad.

Esto se traduce en un cumplimiento del artículo 3, numeral 20, de la Ley Núm.107-13, Orgánica sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, el cual dispone lo siguiente: *“El personal al servicio de la Administración Pública que maneje datos personales respetará la vida privada y la integridad de las personas, prohibiéndose el tratamiento de los datos personales con fines no justificados y su transmisión a personas no autorizadas”.*

De la lectura de ese artículo, se evidencia que su espíritu se configura en un mandato legal orientado al cumplimiento de los principios de lealtad y finalidad, en tanto prohíbe expresamente el tratamiento de datos para fines no justificados, así como su transmisión a personas no autorizadas. De este modo, el legislador reafirma que el manejo de los datos personales por parte de los órganos estatales debe responder únicamente a propósitos legítimos, garantizando la protección de la privacidad y la integridad de las personas frente a cualquier uso indebido.

De ello resulta fácil colegir que los principios rectores consagrados en la Ley Núm. 4-23 no son limitativos en cuanto a la protección de los actos del estado civil. Por el contrario, con el fin de brindar una mayor garantía al Registro del Estado Civil, corresponde realizar una aplicación exhaustiva de dichos principios en armonía con los provenientes de otras ramas, tales como la protección de datos personales y el Derecho Administrativo. De esta manera, se logra una aplicación integral, en la que los principios, tal como señalaba el jurista Robert Alexy, operan como verdaderos mandatos de optimización.

Finalmente, la protección de la identidad en el Registro del Estado Civil amerita una visión holística que combine estos tres pilares con principios rectores en materia de protección de datos personales. La trazabilidad asegura que cada gestión quede documentada y sea verificable; la seguridad de la información resguarda la integridad y confidencialidad de los datos frente a amenazas internas y externas; y los controles de acceso delimita, con criterios estrictos, quiénes pueden interactuar con dichos datos y bajo cuales condiciones.

Para concluir, cuando estos tres ejes se garantizan —trazabilidad, seguridad de la información y control de accesos— se fortalece la transparencia y la confianza de la ciudadanía en que sus datos son custodiados bajo los más altos estándares de seguridad. Con ello, el Registro del Estado Civil consolida su legitimidad y eficacia, ya que cada gestión vinculada a los actos registrales se aborda con la responsabilidad que impone esta tríada. Todo esto, además, desde una visión integral que articula los principios rectores de los actos del estado civil con los principios en materia de protección de datos personales. Solo así resulta posible salvaguardar el derecho más sensible en este ámbito: la privacidad.

[1] Ibidem.

[2] La trazabilidad en el registro civil central. Disponible en: la trazabilidad se convierte en un requisito clave para asegurar la identidad y filiación de las personas desde su nacimiento hasta su edad adulta.

[3] Artículo 8, Reglamento de Aplicación de la Ley Núm. 4-23.

[4] Este concepto se traduce en la necesidad de adoptar medidas técnicas y organizativas que aseguren que el tratamiento de datos se lleva a cabo conforme a la ley y que se pueda evidenciar esto ante cualquier inspección o auditoría.

[5] Principios y deberes en materia de protección de datos personales. Disponible en: [/www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/763381/Principios_y_deberes_en_materia_de_Proteccion_de_Datos_Personales.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/763381/Principios_y_deberes_en_materia_de_Proteccion_de_Datos_Personales.pdf)

[6] Agencia española de Protección de Datos. Disponible en: www.aepd.es/derechos-y-deberes/cumple-tus-deberes/principios



ABOGADOSDQ

