



FINJUS

International Mailing Address
EPS A-2299
P.O. Box 02-5256
Miami, FL. 33102-5256

Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.

21 de septiembre de 2026

Señores:

Ricardo de los Santos
Presidente del Senado

Franklin Romero
Presidente de la Comisión Permanente de Interior y Policía.

Alfredo Pacheco Osoria
Presidente de la Cámara de Diputados

Carlos Sánchez.
Presidente de la Comisión Permanente de Interior y Policía.
Vicepresidente de la Comisión Bicameral de Interior y Policía.

Congreso Nacional
Ciudad.-

Honorable Presidente del Senado y de la Cámara de Diputados:

Nos complace transmitirles el saludo muy cortés desde la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS), al tiempo de referirnos al proceso de reforma de la Policía Nacional, tema de alto interés nacional por su relevancia para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la consolidación del Estado social y democrático de derecho; este ejercicio no está circunscrito únicamente a la modificación de su ley orgánica, sino que se trata de un proceso integral que comprende otros componentes tales como el funcionamiento, organización, profesionalización y gestión de la institución.

Esta reforma implica revisar el paradigma desde el cual se concibe la Policía Nacional, así como sus funciones, su relación con la ciudadanía y con las demás instituciones del Estado; de ahí que una transformación profunda deberá encontrar expresión en la arquitectura jurídica que ordenará y articulará un nuevo modelo institucional.



Desde la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) resulta de alto interés continuar aportando al proceso de ponderación de la reforma a la ley Orgánica de la Policía Nacional entendiendo que la revisión de una normativa de esta naturaleza requiere un diálogo plural que permita identificar los aspectos susceptibles de mejora, sin perder de vista la coherencia integral del modelo institucional que se procura establecer. En ese sentido valoramos altamente las observaciones técnicas que ha realizado la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), a través de su Centro de Estudios de Seguridad y Defensa (CESEDE).

Antes de considerar las observaciones técnicas emitidas por FUNGLODE-CESDE, resulta importante referir que el contenido objeto de discusión es el texto sancionado con modificaciones por el Senado de la República el 10 de julio de 2026 y remitido a la Cámara de Diputados mediante el oficio núm. 0000244, de fecha 13 de julio de 2026, el cual consta de 342 artículos, esta precisión es necesaria en atención a que en las observaciones examinadas se identifican algunas que, al parecer, corresponden a una versión anterior o atribuyen a determinados artículos contenidos que no figuran en el texto sancionado. En lo adelante se distingue entre aquellas consideraciones que ameritan ser acogidas, las que requieren una corrección puntual y las que, luego de su contraste con la Constitución, la legislación aplicable y el propio articulado, no revelan el vicio que se les atribuye.

1. Consideraciones generales sobre la modificación al régimen de carrera:

Uno de los temas más controvertidos en las reformas a leyes relacionadas a la institución policial y militar sin dudas lo es los efectos de las modificaciones legislativas sobre el régimen de carrera de quienes en la actualidad son miembros de la Policía Nacional.

Es de interés apuntar que ciertamente la reforma introduce cambios en distintos componentes relativos al ingreso, permanencia, ascenso, retiro y demás condiciones de desarrollo de la carrera policial, sobre esto existirá siempre la indicación de que deben preservarse las condiciones aplicables a quienes entraron con normas previas frente a modificaciones legislativas posteriores.

En atención a que esto permea y condiciona la lectura de observaciones generales, así como que continuará siendo parte de la discusión de esta norma, desde FINJUS es de amplio interés aportar, a modo de insumo, a este honorable Congreso Nacional, algunas consideraciones relativas a la distinción entre derechos adquiridos y expectativas de

derecho que ya ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional precisamente en el contexto de las reformas de los regímenes de carrera policial y militar.

La Constitución establece en su artículo 256 que el ingreso, nombramiento, ascenso, retiro y demás aspectos del régimen de carrera de los miembros de la Policía Nacional se efectuarán conforme a su ley orgánica y las leyes complementarias; esta remisión al legislador supone la existencia de un régimen estatutario susceptible de modificación, cuyo contenido puede ser reformulado para responder a las necesidades institucionales y a la evolución del modelo institucional.

De ahí que la garantía de irretroactividad consagrada en el artículo 110 de la Constitución protege las situaciones jurídicas consolidadas bajo la legislación anterior, pero su alcance no comporta la inmutabilidad del régimen jurídico aplicable a la carrera ni convierte todas las condiciones existentes al momento del ingreso en derechos adquiridos frente a futuras reformas legislativas.

Este abordaje encuentra amplio desarrollo en la Sentencia TC/0440/23, al sistematizar la línea jurisprudencial desarrollada a propósito de las reformas de los regímenes policial y militar, en la cual se retoma el criterio establecido en la Sentencia TC/0541/18 respecto de la modificación introducida por la Ley núm. 590-16 al sistema de retiro y ascenso de la Policía Nacional. En ese precedente se consideró que el cambio desde un régimen que contemplaba determinadas condiciones para el retiro y el ascenso hacia otro más restrictivo no vulneraba, por esa sola circunstancia, los principios de irretroactividad y seguridad jurídica, pues para la generalidad de los miembros policiales la posibilidad de beneficiarse en el futuro de las condiciones establecidas por la legislación anterior constituía una expectativa de derecho mientras no se hubiesen cumplido los presupuestos necesarios para su consolidación.

El Tribunal sitúa el elemento diferenciador en el grado de consolidación de la situación jurídica al momento de producirse el cambio legislativo. De ahí que la pertenencia a la carrera policial no genera, en consecuencia, un derecho a la conservación indefinida del régimen legal existente al momento del ingreso y, en consecuencia, la protección constitucional se proyecta sobre los derechos efectivamente adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas conforme a la legislación vigente al momento de su configuración, mientras que las posibilidades futuras de ascenso, retiro, permanencia o acceso a determinados beneficios permanecen sujetas a las condiciones establecidas por la legislación aplicable cuando se produzcan los presupuestos que permitan su reconocimiento.

El Tribunal Constitucional ha señalado con especial claridad que una interpretación distinta impondría serias restricciones a la facultad legislativa para realizar cambios importantes en determinados ámbitos, haciendo del régimen anterior una limitación insuperable para su reforma.

Esto por ejemplo responde a las observaciones que se realizan señalando la improcedencia causal de relevo generacional para efectuar un retiro. Sin embargo, esto de lo cual se trata es de una introducción normativa que apunta la renovación del personal dentro de las distintas escalas jerárquicas de la Policía Nacional y condiciona su aplicación tanto al cumplimiento del tiempo mínimo que habilita para acceder a pensión como a una evaluación de la Junta Evaluadora respecto de la necesidad institucional de prescindir de los servicios del miembro y permitir el ascenso de quienes ocupan posiciones inferiores dentro de la estructura.

Así también, respecto de la crítica al artículo 80 que dispone el pase automático a situación honrosa de retiro de los oficiales generales que posean mayor antigüedad en el rango que el general designado como director o subdirector general de la Policía Nacional, considerando que esta consecuencia se produce sin procedimiento previo ni posibilidad de recurso. En efecto, se ha optado por una regla de ordenación de la estructura superior de mando la cual se ha precisado de manera diferenciada de las causales de separación vinculadas con faltas disciplinarias o deficiencias en el desempeño.

Esta distinción resulta relevante desde la perspectiva constitucional, pues la pertenencia a la carrera policial no confiere a sus miembros un derecho adquirido a mantener indefinidamente las condiciones de permanencia, ascenso o retiro establecidas por una legislación determinada, sino que estos elementos forman parte del régimen estatutario cuya configuración corresponde al legislador y que las posibilidades futuras de permanencia o ascenso mantienen la condición de expectativas de derecho hasta tanto se produzcan los presupuestos necesarios para su consolidación.

El criterio que ha establecido el Tribunal Constitucional debe servir como parámetro transversal para el examen de las disposiciones del proyecto que modifican las condiciones actualmente aplicables a la carrera policial, en atención a que la existencia de una regulación anterior más favorable o de una práctica institucional desarrollada bajo la Ley núm. 590-16 no determina, por sí sola, la existencia de un derecho adquirido a su mantenimiento.

2. Con relación al retiro discrecional durante período de prueba:

En el marco de las observaciones técnicas realizadas por FUNGLODE-CESEDE, se señala de alta severidad el artículo 69 del proyecto de reforma de ley el cual dispone sobre la posibilidad de retiro durante el período de prueba por voluntad del Poder Ejecutivo o del director general sosteniéndose que esta disposición es contraria al debido proceso y al artículo 138 de la Constitución, así como que no establece el deber de motivación de los actos administrativos.

En este sentido, en primer orden vale precisar que el período probatorio está vinculado precisamente a una etapa preliminar que no entraña un derecho consolidado a la carrera, sino que responde a la expectativa de que, cumpliendo con los requisitos institucionales, podrá eventualmente ingresar a ella.

Así también, conviene considerar que la disposición de que se trata no indica ni faculta a la ausencia de motivación, de ahí que no puede atribuírsele la posibilidad de prevalecerse de ella para incumplir el deber de motivación al cual están sometidos todos los actos administrativos, tal lo sería un retiro.

Por otro lado, resulta necesario distinguir el ejercicio de una facultad discrecional a la actuación arbitraria. El Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente la existencia de un ámbito legítimo de discrecionalidad en las decisiones adoptadas por el Presidente de la República respecto de la institución policial, particularmente cuando estas se encuentran orientadas a garantizar el adecuado funcionamiento del servicio y el cumplimiento de la misión constitucionalmente atribuida a dicho cuerpo.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que la exigencia de motivación aplicable a este tipo de actos debe guardar correspondencia con la naturaleza jurídica de la facultad ejercida, sin que ello implique exigir a la autoridad una exposición de las razones de oportunidad o conveniencia que determinaron, en cada caso, la adopción de la medida. Por el contrario, la discrecionalidad reconocida supone un margen de apreciación que permite que de manera prudencial se adopten aquellas decisiones que se estimen más apropiadas para la consecución de los fines institucionales especialmente respecto de la valoración de la permanencia del aspirante en atención a si resulta compatible con las exigencias, funciones y fines propios del servicio policial.

Sobre este particular la sentencia TC/0456/17 estableció que:

“11.13. (...) tratándose (...) de un acto administrativo asumido por el presidente de la República en el ejercicio de una facultad discrecional, facultad que, como ya ha establecido este tribunal constitucional, no puede de ninguna manera ser cuestionada ni reducida, la motivación del mismo, como exigencia del debido proceso, debe estar en correspondencia con la naturaleza jurídica de tal facultad discrecional.

11.14. Debe descartarse la exigencia de que tal motivación recaiga en las razones que tuvo el presidente para adoptar la medida en respuesta a los hechos que la generaron, porque precisamente la facultad discrecional que ostenta, que en el caso de la institución policial está dirigida a garantizar el mejor funcionamiento del servicio mediante el debido cumplimiento de su misión, le otorga la libertad de adoptar, prudencialmente, las decisiones que entienda más apropiadas para la consecución de los fines indicado.

11.15. Tampoco sería exigible en dicha motivación de la medida adoptada en ejercicio de la facultad discrecional, valoración alguna respecto de la imputabilidad del oficial afectado con la medida, puesto que la investigación que se exige, previa a dicho ejercicio discrecional, no tiene, como ya se ha apuntado, la naturaleza de proceso disciplinario, sino que persigue determinar si los hechos que se atribuyen al oficial realmente se han producido para evitar que el ejercicio de la facultad discrecional se asuma de manera arbitraria y caprichosa.

11.16. Ahora bien, como las medidas adoptadas en ejercicio de facultades discrecionales pueden ser impugnadas por aquellos afectados por la misma, es exigible, para que dicho derecho de defensa pueda ejercerse de manera plena y eficaz, que en el proceso cumplido para el retiro forzoso o la cancelación del nombramiento de un oficial de la Policía Nacional, se consignen los hechos que han sido tomados en cuenta para dictar la medida discrecional, para que el afectado pueda conocer las razones de su retiro, cumpliéndose así, de esa manera, en los casos de ejercicio de facultades discrecionales, con el requisito de motivación exigido por el debido proceso.”

El criterio asentado adquiere particular relevancia respecto del artículo 69 del proyecto, pues la posibilidad de disponer el retiro durante el período de prueba debe ser comprendida en el contexto específico de una etapa destinada, precisamente, a determinar la aptitud del aspirante para su incorporación definitiva a la carrera policial.

Por tanto, la previsión de una facultad discrecional durante dicho período no comporta una habilitación para disponer desde la arbitrariedad ni excluye la sujeción de la autoridad a los principios que rigen la actuación administrativa.

Así también, resulta de interés referir el contenido del párrafo del propio artículo 69 que establece la evaluación mensual del personal de carrera policial en periodo de prueba, de ahí que toda suerte de interpretar el artículo desde la óptica de ausencia de motivación y debido proceso está partiendo de una premisa que no considera el contenido de este párrafo el cual forma parte integral del artículo.

En consecuencia, una interpretación de que el proyecto consagra una potestad desvinculada de toda motivación, evaluación o garantía de debido proceso resulta de una lectura fragmentada de la disposición, al prescindir precisamente del mecanismo que el legislador previó para el seguimiento y valoración continua del desempeño del personal sometido a prueba. Aquí se trata de una disposición que establece en coexistencia un margen de apreciación discrecional con un proceso periódico de evaluación a fines constatar la aptitud y desempeño del miembro policial y que, a su vez, dote de elementos objetivos al proceso de toma de decisión, siendo entonces elementos de un mismo régimen de ingreso y permanencia durante el período probatorio.

3. Con relación a los impedimentos al ascenso por acusación pendiente y por sanción disciplinaria cumplida:

Por otro lado, el documento de observaciones técnicas refiere al artículo 82 en sus numerales 4 y 5, apuntando que la existencia de una acusación en materia penal no puede constituir un impedimento para el ascenso y que no se pueden tomar en consideración sanciones disciplinarias impuestas con anterioridad, ello dado a que transgrediría la presunción de inocencia reconocida en el artículo 69.3 de la Constitución dominicana.

De esto es necesario apuntar de inicio la naturaleza de la disposición a la que se refiere, pues esta no establece causales de sanción ni de separación de la carrera policial, sino que enlista las condiciones que deben concurrir para que un miembro pueda acceder al rango superior; en ese sentido, debe puntualizarse que el ascenso dentro de la carrera policial no constituye un derecho adquirido por un único elemento, tal lo es, el solo transcurso del tiempo, sino que se encuentra sujeto al cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos por el régimen de carrera, especialmente aquellos vinculados al mérito y la idoneidad.

Desde esta perspectiva, la previsión contenida en el numeral 4 no comporta una declaración de culpabilidad respecto del miembro policial contra quien se haya formulado una acusación penal. Su efecto se limita a impedir temporalmente el ascenso mientras subsista dicha circunstancia, sin afectar, por ese solo hecho, su condición de miembro activo de la institución. Resulta conveniente destacar que la presunción de inocencia impide atribuir responsabilidad penal antes de que esta haya sido establecida conforme al debido proceso, pero no supone que la Administración deba prescindir de toda circunstancia jurídicamente relevante al momento de evaluar la idoneidad de un servidor para acceder a posiciones que comportan mayores niveles de responsabilidad dentro de un régimen especial de carrera.

Así también, debe ponderarse el artículo señalado en conjunto al contenido del artículo 91 del proyecto en el cual se regula expresamente la situación del personal que, habiendo sido suspendido y, posteriormente, restablecido en sus funciones como consecuencia de una sentencia o decisión absolutoria, la extinción de la acción penal o el archivo del proceso puede acceder al rango inmediatamente superior con la antigüedad y el orden de precedencia que le hubieren correspondido. El Párrafo II contempla igualmente la situación de quienes no hubieren sido promovidos como consecuencia de una investigación penal o disciplinaria y posteriormente resultaren favorecidos por la decisión correspondiente. De esta manera, el proyecto incorpora un mecanismo dirigido a evitar que el impedimento temporal derivado del proceso produzca, una vez desaparecida su causa, un perjuicio permanente en el desarrollo de la carrera policial.

En cuanto al numeral 5 del artículo 82, la consideración de sanciones disciplinarias graves o muy graves impuestas durante los dos años anteriores tampoco supone, por sí misma, una nueva sanción por los mismos hechos, sino que atribuye a los antecedentes disciplinarios recientes un efecto específico dentro de la evaluación de las condiciones requeridas para el ascenso. Esto va atado a los requerimientos de idoneidad al cual se le provee de elementos tal lo es el de valorar el historial disciplinario del miembro dentro de un período expresamente delimitado por la ley para determinar su aptitud para acceder a un rango superior, y no de imponer nuevamente la consecuencia disciplinaria previamente cumplida.

Finalmente, debe hacerse una precisión respecto de la referencia al artículo 268, numeral 2, contenida en la observación. En el texto del proyecto objeto del presente análisis, el artículo 268 regula criterios para la valoración probatoria en los casos de acoso sexual y laboral, incluyendo, entre otros elementos, el contexto en que se producen los hechos y la existencia de antecedentes relacionados con este tipo de conductas. En consecuencia,

su contenido no se corresponde con el supuesto descrito en la observación relativo a la utilización de una sanción disciplinaria previamente cumplida como prueba de una infracción distinta de ahí que se reitera que en el documento de observaciones técnicas parecería identificarse análisis correspondientes a una versión anterior o que no se corresponde al texto referido.

4. Con relación a la separación entre las funciones de instrucción y decisión dentro del procedimiento disciplinario:

Esta observación se apunta como crítica, al considerar que ambas funciones permanecen vinculadas a una misma estructura de dependencia y mando. Asimismo, cuestiona la facultad atribuida al Inspector General por el párrafo I del artículo 246 para asumir, proseguir o remitir procesos disciplinarios asignados a otras autoridades cuando lo considere necesario por razones de interés institucional. Para sustentar esta observación se hace referencia a los artículos 236, párrafo; 246, párrafo I; y 254 del proyecto.

El análisis de estas disposiciones requiere considerar de manera integral la estructura del procedimiento disciplinario prevista por el proyecto. El artículo 220 establece una diferenciación expresa entre el inspector instructor, vinculado a la Inspectoría General, y el inspector de decisión, adscrito a la Subdirección General de Transformación Policial y Derechos Humanos, la distinción que se realiza no es únicamente nominal, sino que responde a la asignación de funciones distintas dentro del procedimiento y constituye el punto de partida para examinar las demás disposiciones señaladas en la observación.

Desde esta perspectiva, el párrafo del artículo 236, al establecer que corresponde a la Inspectoría General instrumentar las faltas disciplinarias leves, graves y muy graves a través de los funcionarios correspondientes, no elimina la diferenciación establecida por el artículo 220 ni atribuye, por sí mismo, las funciones de instrucción y decisión a una misma autoridad. La disposición determina el ámbito competencial de la Inspectoría General respecto de la instrumentación de los procedimientos disciplinarios, por lo que su contenido debe ser leído conjuntamente a las normas que distribuyen las distintas funciones dentro de dicho procedimiento.

Así también el artículo 254 que establece que el personal de la Inspectoría General será designado por el director general de la Policía Nacional, a propuesta del Inspector General, la cual regla resulta relativa a la integración y dependencia funcional de ese órgano, de cuyo contenido no se desprende una atribución de funciones decisorias a quienes tienen a su cargo la instrucción de los procedimientos. En consecuencia, la sola

forma de designación del personal de la Inspectoría no resulta suficiente para concluir que el proyecto confunde las funciones de investigación y decisión disciplinaria.

En cuanto al párrafo I del artículo 246, ciertamente se reconoce al Inspector General la facultad de asumir, proseguir o remitir un proceso disciplinario cuya instrucción haya sido asignada a otra autoridad con atribuciones disciplinarias. No obstante, esta facultad debe ser interpretada dentro de la estructura previamente definida por el proyecto. La avocación o reasignación de un expediente no hace desaparecer, por sí misma, la diferenciación funcional establecida entre la etapa de instrucción y la instancia llamada a adoptar la decisión correspondiente.

Respecto del interés institucional como criterio es preciso referir que se trata de una disposición legal de contenido abierto, del cual su ejercicio continúa sometido a los principios generales que rigen la actuación administrativa y, particularmente, a las exigencias de juridicidad, razonabilidad, finalidad y motivación aplicables a las decisiones adoptadas por los órganos de la Administración; así también conviene precisar que el ejercicio de esta facultad no está desprovisto de mecanismos de revisión pues su propio párrafo contempla expresamente la posibilidad de recurrir en apelación ante el director general de la Policía Nacional las decisiones adoptadas en primer grado.

En consecuencia, la lectura conjunta de los artículos estructura una diferenciación funcional expresa en el artículo 220, mientras que los artículos 236 y 254 regulan, respectivamente, aspectos relativos a la competencia para instrumentar los procedimientos y a la organización de la Inspectoría General.

5. Con relación a la configuración legal de no procedencia de recurso en determinadas decisiones adoptadas durante proceso disciplinario:

FUNGLODE-CESEDE observa que el proyecto establece en distintas disposiciones la improcedencia de recursos contra determinadas decisiones adoptadas durante el procedimiento disciplinario (artículos 243, 270, 283 y 287 del proyecto), especialmente apunta a su efecto, para el caso de la disposición de archivo del proceso, en atención a que se arguye que deja sin vía alguna al disciplinado.

Sobre este aspecto, conviene precisar que la improcedencia de recursos administrativos respecto de una determinada decisión no supone, por sí misma, una vulneración del derecho al debido proceso ni implica que el acto quede sustraído de todo mecanismo de control. El Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho al recurso es de

configuración legal y que corresponde al legislador determinar las condiciones para su ejercicio, particularmente en el ámbito de los recursos administrativos.

En este sentido el Tribunal Constitucional, mediante sentencia TC/0548/20, ha establecido respecto del derecho a recurrir que:

“9.6. Lo primero que habría de precisarse con respecto al derecho al recurso es que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 69.9 y 149 de la Constitución de la República Dominicana, el derecho al recurso es un derecho prestacional de configuración legal. Por tanto, si bien es una garantía fundamental, es por igual, un derecho que ha de ser ejercido al amparo de la ley que lo regula, según el mandato expreso del constituyente dominicano. Así lo ha establecido el Tribunal -como precedente-en la Sentencia TC/0007/12, en la que consignó: ... nuestra Carta Magna ha dejado al legislador la posibilidad de regular, limitar e incluso restringir el derecho a un recurso mediante una disposición de tipo adjetivo. (...)”

Asimismo, el artículo 51 de la Ley núm. 107-13 reconoce expresamente el carácter optativo de estos recursos, permitiendo a las personas acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa sin necesidad de agotar previamente la vía administrativa.

6. Con relación al destino de los recursos provenientes de las multas disciplinarias:

Se señala que el artículo 244 destina el producto de las sanciones pecuniarias a la capacitación de la Inspectoría General y al bienestar de su personal, de modo que quien instruye y sanciona también resulta con autofinanciamiento a través de la multa que impone, en tensión con la imparcialidad objetiva que se exige.

Con relación a este tema se observa que un esquema de financiamiento en el que el órgano sancionador recibe un porcentaje fijo de lo recaudado por sus propias sanciones crea, a lo menos, una apariencia de conflicto de interés lo cual ha de evitarse en el diseño de procedimientos administrativos y en atención al debido proceso administrativo.

En ese sentido, sería optar por redirigir el 30% que se da en asignación a la Inspectoría General hacia un fondo administrado por una dependencia ajena a la potestad disciplinaria, preservando el resto del esquema del artículo 244.

7. Sobre la referencia a que el contenido del artículo 313 dispone que jueces de la jurisdicción policial puedan ser nombrados y destituidos a voluntad del Ejecutivo:

Sobre esto, la versión actual del proyecto establece en su 313 lo relativo a los cursos mandatorios regulando el cronograma de exigibilidad de estos para el ingreso y ascenso del personal policial. Vale mencionar que el anteproyecto original sí reguló la jurisdicción policial en sus artículos 312 a 314, sin embargo, la versión que ya ha revisado el Senado suprimió ese bloque en la redacción final por entender que esa materia corresponde a la ley especial ya existente, de ahí que este señalamiento no corresponde al texto que, efectivamente, ha sido remitido desde el Senado a la Cámara de Diputados.

8. Sobre la indicación de que se crea una figura de conducencia sin garantías:

Se ha señalado una observación de que el texto contenido en el artículo 155, literal c) incorpora una figura denominada «conducencia», que permitiría restringir la libertad de una persona por disposición de la autoridad policial sin establecer los supuestos que la habilitan, su duración, las formalidades aplicables ni mecanismos de control judicial. Sin embargo, el contenido del artículo 155, literal c) no se corresponde con el supuesto descrito en la observación, ya que la versión actual lo que contiene son técnicas de actuación policial, así como las condiciones para la realización del registro de personas refiriendo que ese procedimiento debe limitarse a una exploración externa, superficial y momentánea de la indumentaria y de los bienes que porta la persona, realizada por personal del mismo sexo, además de establecer prohibiciones respecto de la forma en que puede efectuarse el registro.

En consecuencia, el contenido de esta disposición no se corresponde a lo señalado. Se reitera que parece haberse revisado alguna versión anterior del proyecto.

9. Sobre la cláusula residual en materia de faltas disciplinarias:

Dentro de las observaciones realizadas, se incluye que el proyecto denomina como falta disciplinaria “cualquier contravención de la Constitución o de las leyes”, dejando al órgano sancionador un margen excesivamente amplio para calificar, después de los hechos, la naturaleza y gravedad de la conducta (artículo 230).

Respecto de esto, es importante destacar que el artículo 230 opera como cláusula residual al régimen disciplinario en sí mismo cuyo grueso le corresponde al catálogo de conductas sancionables que precede en los artículos previos, así también hacer énfasis en sus párrafos I y II que exigen, de forma expresa, que la calificación se apoye en criterios objetivos (naturaleza del servicio, forma de culpabilidad, jerarquía, trascendencia social, entre otros) y quede motivada en el expediente, bajo los principios de proporcionalidad, legalidad, transparencia y debido proceso.

Sin perjuicio de lo anterior, la observación plantea un aspecto que merece ser ponderado desde las exigencias propias del principio de tipicidad en materia administrativa sancionadora. El Tribunal Constitucional ha reconocido que el ejercicio de la potestad disciplinaria se encuentra sometido a las garantías del debido proceso y al principio de legalidad, lo que supone que la conducta susceptible de sanción debe encontrarse previamente determinada por el ordenamiento jurídico y permitir al sujeto sometido al régimen disciplinario conocer las actuaciones que pueden generar responsabilidad.

En este sentido, debe distinguirse entre la determinación de la conducta constitutiva de falta y la posterior gradación de su gravedad, pues los criterios incorporados en los párrafos I y II del artículo 230 ofrecen parámetros relevantes para esta última operación, al exigir la consideración de elementos objetivos y la motivación expresa de la calificación adoptada, pero no sustituyen la exigencia previa de identificar con suficiente determinación la conducta disciplinariamente reprochable.

En consecuencia, se estima pertinente ponderar un ajuste de la redacción del artículo 230 dirigido a precisar el alcance de esta última remisión, sin que ello implique prescindir de una disposición residual que permita articular el régimen disciplinario con los deberes y prohibiciones establecidos en otras disposiciones aplicables a los miembros de la Policía Nacional.

10. Sobre el uso de la fuerza; señalamiento a falta de gradación explícita y remisión reglamentaria:

Sobre este tema se ha señalado que el artículo 149 establece distintas circunstancias que justifican el uso de la fuerza por parte de los miembros de la Policía Nacional, sin diferenciar expresamente los supuestos en los que procede el empleo de fuerza física,

medios menos letales o armas de fuego, lo que se identifica como insuficiente frente a las exigencias derivadas de la protección constitucional del derecho a la vida.

Sobre este aspecto, debe destacarse que el análisis del artículo 149 no puede realizarse de manera aislada respecto de las disposiciones que le preceden y que conforman, conjuntamente, el régimen previsto por el proyecto para el uso de la fuerza. En efecto, el artículo 148 establece que toda actuación de esta naturaleza deberá sujetarse a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, razonabilidad, precaución, responsabilidad y rendición de cuentas, incorporando desde la propia ley los parámetros que deben orientar tanto la decisión de recurrir a la fuerza como la determinación de su intensidad en atención a las circunstancias concretas de cada intervención.

Esta previsión se complementa con el Párrafo I del artículo 149, que exige al personal policial seleccionar, entre los medios autorizados, aquellos que ocasionen el menor daño posible a la integridad de las personas y sus bienes. De esta manera, las circunstancias enumeradas por el artículo no operan como autorizaciones indistintas para emplear cualquier nivel o medio de fuerza, sino que determinan los supuestos en los cuales su utilización puede encontrarse justificada, quedando la selección y gradación de los medios sometida a los principios y criterios establecidos en las disposiciones precedentes.

Debe considerarse, asimismo, que el proyecto no agota en estas disposiciones la regulación del uso de la fuerza, sino que en el artículo 161 se contempla el desarrollo reglamentario de aspectos vinculados a su aplicación, permitiendo precisar elementos de naturaleza técnica y operativa relacionados con los medios autorizados y los protocolos correspondientes.

Sin perjuicio de esto, con el propósito de fortalecer la disposición, podría valorarse la incorporación de los estándares generales que permitan establecer una gradación en el uso de la fuerza, diferenciando los niveles de intervención y los criterios que habilitan el empleo de medios menos letales y de fuerza potencialmente letal, de manera que la ley establezca el marco sustantivo que debe regir la intensidad y los medios de fuerza admisibles.

Por otro lado, valoramos la propuesta de revisar en paralelo a la disposición contenida en el proyecto de ley los estándares internacionales de derechos humanos vinculantes para el Estado dominicano lo cual puede contribuir a reforzar el marco interpretativo aplicable a estos principios y a orientar su posterior desarrollo reglamentario,

particularmente respecto de aquellos supuestos que, por involucrar el empleo de armas de fuego o fuerza potencialmente letal, requieren un estándar especialmente riguroso de necesidad y proporcionalidad.

11. Sobre las declaraciones juradas de patrimonio y la falta de criterio de reserva para el acceso público:

Se ha observado el artículo 216 en atención a que establece el carácter público de las declaraciones juradas de patrimonio de los miembros de la Policía Nacional sin identificar el órgano responsable de determinar las informaciones sujetas a reserva, ni los criterios y procedimientos aplicables para estos fines, lo que, a juicio de FUNGLODE-CESEDE, podría comprometer el derecho a la intimidad reconocido en el artículo 44 de la Constitución.

El análisis de esta disposición requiere partir de una precisión respecto del régimen jurídico aplicable a las declaraciones juradas de patrimonio en la República Dominicana. La obligación prevista en el artículo 216 no configura un sistema especial de declaraciones juradas para los miembros de la Policía Nacional, sino que se inserta en el régimen general establecido por el artículo 146.3 de la Constitución y desarrollado por la Ley núm. 311-14, que instituye el Sistema Nacional Automatizado y Uniforme de Declaraciones Juradas de Patrimonio de los Funcionarios y Servidores Públicos, en consecuencia, la condición de miembro de la Policía Nacional no desplaza la aplicación de este marco normativo respecto de quienes, por la naturaleza del cargo que desempeñen, se encuentren comprendidos entre los sujetos obligados por la referida ley.

Partiendo de esto, es necesario apuntar que la Ley núm. 311-14 no se limita a establecer la obligación de presentar la declaración jurada, sino que determina el órgano responsable de la aplicación, control y fiscalización del sistema (Cámara de Cuentas), así como las reglas relativas al tratamiento de la información declarada indicando el deber de reserva y restricción relativo a las informaciones de carácter privado protegidas por la ley, las cuales tendrán condiciones específicas de acceso.

De ahí que no corresponda exigir al artículo 216 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional la reproducción de elementos que ya se encuentran regulados por la legislación especial que rige el Sistema Nacional de Declaraciones Juradas de Patrimonio.

De igual forma, debe considerarse que la publicidad de las declaraciones juradas de patrimonio responde a la propia naturaleza y finalidad constitucional de este

instrumento siendo este uno de los mecanismos destinados a la proscripción de la corrupción y establece para los funcionarios públicos obligados el deber de acreditar el origen de sus bienes. En este contexto, el acceso a la información patrimonial no constituye un elemento accidental del sistema, sino un instrumento vinculado a los principios de transparencia, rendición de cuentas y control sobre el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de la protección que el ordenamiento reconoce a aquellas informaciones que, por su carácter personal o sensible, deben permanecer reservadas.

Además, esta cuestión debe ser analizada a partir del estándar de transparencia y rendición de cuentas exigible a los funcionarios públicos obligados a presentar declaración jurada de patrimonio. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia TC/0405/21, ha reconocido que quienes ponen al servicio del Estado sus aptitudes, habilidades y conocimientos asumen un deber de rendición de cuentas que comprende no solo su gestión, sino también la transparencia respecto del origen de sus bienes, señalando con ahínco que las obligaciones derivadas de esta condición no deben ser entendidas como un menoscabo de sus derechos fundamentales, sino como parte de las responsabilidades inherentes al ejercicio de la función pública.

La necesaria protección de la intimidad no resulta incompatible con esta finalidad, sino que ha sido incorporada por el propio legislador al diseño del sistema mediante la distinción entre información de acceso público e información sometida a confidencialidad. Así que la lectura del Párrafo del artículo 216 del proyecto, al ordenar la reserva y salvaguarda de aquellos datos de carácter íntimo o personal que puedan comprometer la intimidad y seguridad individual, no resultan de la creación de un régimen autónomo de reserva para los miembros de la Policía Nacional, sino como una reiteración, dentro de la legislación policial, de una garantía que ya forma parte del régimen establecido por la Ley núm. 311-14 el cual es aplicable en igual medida a todo funcionario obligado.

12. Respecto de las condiciones para conservar la pensión de sobrevivencia luego de cumplida la mayoría de edad:

En el artículo observa que el artículo 198 condiciona la conservación de la pensión de sobrevivencia a que el beneficiario permanezca soltero, considerando que esta previsión introduce una consecuencia desfavorable asociada al matrimonio y podría entrar en tensión con el derecho a constituir una familia reconocido en el artículo 55 de la Constitución.

Al respecto, resulta necesario precisar el alcance de la disposición observada, pues la condición de soltería prevista por el artículo 198 regula específicamente la situación de los hijos que han alcanzado la mayoría de edad y mantienen excepcionalmente la pensión hasta los veintiún años, sujetando la continuidad del beneficio durante este período a que conserven conjuntamente las condiciones de solteros y estudiantes.

Esta distinción resulta determinante para valorar la observación formulada, en tanto el artículo 198 no establece una limitación al derecho del beneficiario a contraer matrimonio, sino las condiciones bajo las cuales puede mantenerse una prestación de sobrevivencia una vez alcanzada la mayoría de edad. El matrimonio es una circunstancia que determina el cese de una de las condiciones requeridas para la extensión temporal del beneficio, del mismo modo que ocurre cuando el beneficiario deja de mantener la condición de estudiante o alcanza la edad máxima establecida por la propia ley.

La previsión responde, además, a la naturaleza de la pensión de sobrevivencia y a la situación de dependencia que justifica su reconocimiento a determinados miembros del núcleo familiar del causante. Alcanzada la mayoría de edad, la continuidad de la prestación a favor de los hijos no opera de manera incondicionada, sino durante un período adicional en el que el legislador toma en consideración circunstancias que permiten presumir la persistencia de esa situación de dependencia, entre ellas la continuidad de los estudios y la ausencia de un nuevo vínculo familiar derivado del matrimonio. De ahí que la exigencia de soltería debe analizarse como uno de los presupuestos establecidos para conservar una prestación cuya extensión después de la mayoría de edad se encuentra sometida a condiciones específicas.

En consecuencia, el artículo 198 de forma alguna penaliza el matrimonio ni establece un impedimento para el ejercicio del derecho a constituir una familia. La disposición regula las condiciones de permanencia de la pensión de sobrevivencia de los hijos mayores de edad y permite al beneficiario conservarla hasta los veintiún años mientras mantenga conjuntamente las condiciones de soltero y estudiante, por lo que, al igual que en otros regímenes de pensión tal lo dispone la ley 87-01, la celebración del matrimonio es una circunstancia que hace cesar el supuesto bajo el cual se mantiene excepcionalmente el beneficio.

13. Con relación al retiro por discapacidad:

Ciertamente se advierte una diferencia entre el supuesto previsto por el artículo 92, numeral 4, literal a), que contempla la causal de desvinculación cuando la Comisión

Médica Regional de la Policía Nacional determine un grado de discapacidad "igual o superior al cincuenta por ciento (50 %)" para el servicio policial, y el artículo 193, que reconoce el derecho a pensión por discapacidad cuando esta reduzca "más de un cincuenta por ciento (50 %)" la capacidad productiva del miembro.

La diferencia entre ambas formulaciones produce una consecuencia que amerita ser corregida, en tanto el miembro policial a quien se determine exactamente un cincuenta por ciento (50 %) de discapacidad podría quedar comprendido dentro de la causal de desvinculación establecida por el artículo 92 sin satisfacer, conforme a la literalidad del artículo 193, el umbral requerido para acceder a la correspondiente pensión por discapacidad. Estas disposiciones requieren ser armonizadas en atención a que deben operar de manera articulada en garantía de protección reforzada.

Por otra parte, la observación relativa a la reubicación laboral debe ser valorada a partir de la finalidad de protección que reconoce el artículo 58 de la Constitución, conforme al cual corresponde al Estado adoptar las medidas positivas necesarias para propiciar la integración familiar, comunitaria, social, laboral, económica, cultural y política de las personas con discapacidad. Esta obligación adquiere una dimensión especial dentro de la carrera policial, en la que determinadas funciones se encuentran sujetas a exigencias físicas y operativas propias de la naturaleza del servicio, sin que ello permita asumir que una discapacidad para el desempeño de determinadas actividades deba conducir necesariamente a la desvinculación cuando subsista capacidad para ejercer otras funciones compatibles dentro de la institución.

Debe considerarse que el proyecto de ley dispone que, previo a la desvinculación del miembro, se realice una evaluación sobre la viabilidad de su reasignación a funciones compatibles con su condición. A tales fines, deberán ponderarse el grado y la naturaleza de la discapacidad, las exigencias inherentes a las funciones disponibles y las necesidades institucionales. El retiro procedería, en consecuencia, cuando las condiciones particulares del miembro impidan razonablemente su permanencia en funciones compatibles con su capacidad residual y con las exigencias del servicio.

14. Con relación a las observaciones en general relacionadas al régimen previsional:

En cuanto a las observaciones formuladas respecto del régimen previsional entendemos pertinente que pueda verificarse conjuntamente al equipo técnico de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), a fin de evaluar, además de la articulación de las disposiciones propuestas con el Sistema Dominicano de Seguridad Social, que las

mejoras contempladas por la reforma respondan a criterios de sostenibilidad, suficiencia y adecuada protección de los miembros de la institución y sus beneficiarios. De manera particular, esta revisión debería procurar que los beneficios previsionales reconocidos por la legislación se encuentren acompañados de condiciones de acceso, procedimientos y criterios suficientemente claros y objetivos, de modo que su reconocimiento y otorgamiento efectivo no dependan de apreciaciones discrecionales de los órganos encargados de su administración.

La reforma constituye una oportunidad para fortalecer la protección previsional de los miembros de la Policía Nacional.

15. Sobre supuestos de excepción para el ejercicio de la abogacía y el régimen de incompatibilidades:

La limitación al ejercicio de la abogacía a los miembros de la Policía Nacional responde a una incompatibilidad vinculada con la naturaleza de la función policial, lo cual ha sido revisado y ponderado por el Tribunal Constitucional. En efecto, la Sentencia TC/0481/17 consideró que esta prohibición persigue una finalidad constitucionalmente legítima, asociada al adecuado ejercicio de la función pública y a la protección del interés general.

El Tribunal destacó particularmente la estrecha vinculación entre la función policial y el ejercicio de la abogacía, así como el interés legítimo del legislador en impedir que las atribuciones derivadas de la condición de miembro de la Policía Nacional puedan ser utilizadas en el ejercicio profesional para la representación de intereses privados.

Ahora bien, resulta de interés verificar los artículos 70.5 y 227.14 a los fines de armonizar los determinados supuestos en los cuales el ejercicio del derecho permanece permitido de cara a la previsión de la incompatibilidad y su fin ulterior.

16. Sobre las atribuciones del Consejo Superior Policial

Uno de los desafíos recurrentes de los procesos de reforma policial consiste en garantizar que las decisiones estratégicas, administrativas y de desarrollo institucional se adopten dentro de marcos adecuados de supervisión, control y rendición de cuentas, preservando al mismo tiempo la eficacia funcional de la institución.

La configuración del Consejo Superior Policial responde a ese objetivo al incorporar una instancia colegiada llamada a participar en la definición, supervisión y evaluación de las

decisiones de mayor relevancia para la organización y funcionamiento de la Policía Nacional. Su diseño procura fortalecer la gobernanza institucional mediante mayores niveles de deliberación, coordinación interinstitucional y control de la actividad administrativa.

En ese sentido, el proyecto define al Consejo como un órgano de dirección estratégica, asesor, consultivo y decisorio en las materias que la ley expresamente le atribuye. Esta configuración permite concentrar en una misma instancia institucional la formulación de orientaciones estratégicas, la coordinación de políticas institucionales y la adopción de decisiones esenciales para el desarrollo, modernización y fortalecimiento de la Policía Nacional.

Asimismo, las atribuciones conferidas al Consejo no constituyen facultades generales. Por el contrario, sus competencias se encuentran expresamente delimitadas por la ley, en observancia de los principios de legalidad, taxatividad, competencia y seguridad jurídica que rigen el ejercicio de la función administrativa.

Esta delimitación normativa favorece la identificación de responsabilidades, facilita el control institucional y proporciona certeza respecto del alcance de las actuaciones del órgano. De esta forma, se garantiza mayor trazabilidad en las decisiones, se refuerza la transparencia y se consolida la legitimidad democrática de la institución.

17. Sobre la remisión reglamentaria:

En atención a la observación denominada como un exceso de delegación reglamentaria, es preciso señalar que la relación entre ley y reglamento admite que el legislador establezca los elementos sustantivos que ordenan una determinada materia y ponga a cargo de la Administración su desarrollo y concreción. En ese sentido, la remisión de determinadas materias al reglamento no supone, por sí misma, una transferencia indebida de la potestad legislativa, a propósito de su alcance, el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0415/15 ha establecido:

10.3. (...) En virtud del principio de separación de los poderes, la potestad normativa es la función que propiamente corresponde al Poder Legislativo; sin embargo, de manera excepcional esta potestad puede resultar atribuida a las otras ramas del poder, incluida aquella en la que se enmarca la Administración, atendiendo a la necesidad de que la misma complete las tareas del legislador a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo, en el entendido de que la ley no puede ni debe entrar a regularlo todo. Del universo

temático que el legislador tiene que analizar para llevar a cabo la función que la Constitución le encomienda, deriva su imposibilidad práctica de regular todos los detalles que la materialidad de la ley requiera para que se dé cumplimiento efectivo a la norma. De esto surge la denominada potestad reglamentaria, habilitada a la Administración para dictar reglamentos que, en términos generales, se definen como una disposición administrativa de carácter general y de rango inferior a la ley, pero que es auténtico derecho y pasa a integrar el ordenamiento jurídico.

Esta precisión adquiere especial relevancia respecto de una institución como la Policía Nacional, cuya organización y funcionamiento, comprenden materias que requieren niveles importantes de desarrollo técnico, administrativo y operativo y que, por su propia naturaleza, demandan capacidad de actualización y adaptación.

La lógica que se ha seguido es que la ley orgánica establece los principios, competencias, derechos, deberes, garantías y reglas sustantivas que estructuran el régimen policial, mientras que para su aplicación efectiva hay disposiciones contentivas de reservas reglamentarias para fines de estructurar procedimientos, parámetros técnicos y mecanismos de ejecución. Debe recordarse que la ley puede apoyarse de la vía reglamentaria para el desarrollo de aspectos esencialmente operativos y su respuesta según sean las necesidades institucionales.

Consideraciones finales:

Desde la FINJUS reiteramos nuestro firme compromiso con el proceso de reforma de la Policía Nacional, en procura de una institución sostenible, legítima y acorde con las exigencias del Estado social y democrático de derecho. En el marco de la discusión sobre la modificación de su ley orgánica, apostamos por la construcción de los consensos necesarios para avanzar en este proceso, entendiendo que una reforma de esta trascendencia requiere apertura al escrutinio y a la discusión técnica, siempre bajo la mirada del modelo institucional que nuestro país requiere y que, mediante este proceso, se procura construir.

Aprovechamos la ocasión para manifestarle nuestra alta consideración y saludos.

Muy atentamente,

Dr. Servio Tulio Castaños
Vicepresidente Ejecutivo de FINJUS

