



**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE**

Escuela de GRADUADOS

El Legítimo Derecho de Acceso a la Justicia. Garantía en la construcción de la  
Seguridad Jurídica y el Estado de Derecho.

MAESTRANTE

ANGELA MILADYS CANAHUATE CAMACHO

07-1099

Proyecto final para optar por el título de  
Maestría en DERECHO CONSTITUCIONAL

ASESOR

CRISTINO GARCÍA ESTRELLA

Los conceptos expuestos en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad de la sustentante del mismo.

Santo Domingo, D. N.

República Dominicana

Julio 2021



Escuela de GRADUADOS

El Legítimo Derecho de Acceso a la Justicia. Garantía en la construcción de la  
Seguridad Jurídica y el Estado de Derecho.

MAESTRANTE

ANGELA MILADYS CANAHUATE CAMACHO

07-1099

Proyecto final para optar por el título de  
Maestría en DERECHO CONSTITUCIONAL

ASESOR

CRISTINO GARCÍA ESTRELLA

Santo Domingo, D. N.

República Dominicana

Julio 2021

## AGRADECIMIENTOS

*En primer lugar, a Dios, Todopoderoso, por haberme brindado la oportunidad, a través de las autoridades académicas de UNIBE de presentar este trabajo de grado, el camino ha sido largo, pero hemos llegado a puerto, con el favor de Dios.*

*A mis familiares, especialmente a mis hermanas Juanita María y Guadalupe Mercedes y mis Padres Francisco Antonio y Josefa María, quienes, con su apoyo incondicional me hicieron darme cuenta de la importancia de presentar este trabajo.*

*A mis hijos, por su comprensión y afecto.*

*A mi asesor, Cristino García Estrella, por su aporte y motivación.*

*Este ha sido un esfuerzo, que no se hubiera materializado sin la participación de todos ustedes. ¡Muchas gracias!*



<b>ÍNDICE GENERAL</b>	<b>Página</b>
DELIMITACIÓN DEL TEMA.....	i
1. Delimitación temporal.....	i
2. Delimitación espacial.....	i
3. Delimitación sustantiva.....	i
JUSTIFICACIÓN.....	iii
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	v
INTERROGANTES CLAVES.....	viii
MARCO TEÓRICO.....	ix
1. Breve reseña de estudios anteriores sobre el problema.....	ix
2. Desarrollo teóricos atinentes al tema de investigación.....	x
3. Definición de conceptos.....	xi
OBJETIVOS.....	xiv
Objetivo General.....	xv
Objetivos específicos.....	xv
METODOLOGÍA.....	xvi
1. Tipo de investigación.....	xvi
2. Métodos.....	xvi
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1- EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.....	7
1.1 Accesibilidad, oportunidad y gratuidad.....	12
1.2 Herramientas para su ejercicio: Normas procesales y Normas de organización judicial.....	20
1.2.1 Normas procesales.....	22
1.2.2 Normas de Organización Judicial.....	23

	<b>Página</b>
<b>CAPÍTULO 2. PRINCIPALES NORMAS DE PROCEDIMIENTO</b>	
<b>APLICABLES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.....</b>	<b>27</b>
2.1 Código de Procedimiento Civil.....	27
2.2 Código Procesal Penal.....	32
2.3 Código de Trabajo.....	37
2.4 Código que crea un sistema para la Protección de los derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes.....	42
2.5 Ley de Registro Inmobiliario.....	49
<b>CAPÍTULO 3. LA ACCESIBILIDAD A LA JUSTICIA: UN DERECHO</b>	
<b>EN PELIGRO ANTE LA DISPERSIÓN Y COMPLEJIDAD DE LAS</b>	
<b>NORMAS.....</b>	
	<b>56</b>
<b>CAPÍTULO 4. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD EN</b>	
<b>EL SISTEMA JUDICIAL ACTUAL.....</b>	
	<b>64</b>
<b>CAPÍTULO 5. LA GRATUIDAD: GARANTIZADA A MEDIAS POR</b>	
<b>LA LEGISLACIÓN ACTUAL.....</b>	
	<b>69</b>
<b>CAPÍTULO 6. EL LIBRE ACCESO A LA JUSTICIA EN TIEMPOS</b>	
<b>DE COVID-19.....</b>	
	<b>77</b>
6.1 Medidas de contingencia.....	77
6.2 Análisis de la actividad jurisdiccional correspondiente a los años 2018, 2019 y 2020.....	82
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>88</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>92</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>xvii</b>



## **DELIMITACIÓN DEL TEMA**

### **1. Delimitación Temporal.**

La investigación abarcará un análisis de los años 2018, 2019 y 2020 respecto de los expedientes entrados y fallados por los Tribunales de la República Dominicana, según la especialidad de la materia.

Esto permitirá apreciar la proporción de situaciones conflictivas son apoderadas para su solución jurisdiccional, en función de la cantidad de habitantes lo que se traduce en la valoración de la efectividad del sistema judicial en su fin de dirimir los conflictos en un Estado de Derecho.

### **2. Delimitación Espacial.**

La investigación abarcará las sedes judiciales y tribunales en todo el territorio nacional.

Igualmente, se valorarán los organismos puestos a la disposición de los usuarios del servicio judicial respecto de la asistencia técnica, en las materias que son requeridas, cuando éstos no cuentan con los recursos económicos para ello.

### **3. Delimitación Sustantiva.**

Se analizarán las disposiciones constitucionales que garantizan acceso a la justicia, así como las normas procesales y de organización judicial vigentes, así como las entidades que brindan asistencia legal gratuita a los usuarios del servicio judicial.

Mediante el referido análisis se determinará si la legislación positiva responde a lo que contempla la Constitución de la República Dominicana, para garantizar una justicia accesible, oportuna y gratuita para todos en la sociedad actual.



Se determinará, a grandes rasgos, la efectividad de los procesos de apoderamiento de las instancias llamadas a resolver los conflictos, la proximidad de los juzgados y tribunales de las comunidades que requieren el servicio y el tiempo de solución de los conflictos jurídicos.

Igualmente serán valorados los programas de la Defensoría Pública y Asistencia Legal a la Víctima, así como los programas de asistencia legal gratuita implementados por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Mujer, así como del Defensor del Pueblo para determinar si resultan suficientes para garantizar asistencia técnica en todas las instancias judiciales.

## JUSTIFICACIÓN.

En un momento en que se ha manifestado por parte de las autoridades judiciales la necesidad de implementar una segunda ola de reformas enfocada, precisamente, en la atención al usuario y las normas procesales aprobadas en las últimas décadas, tanto en materia de procedimiento como de organización judicial, surge la necesidad de plantearse seriamente la interrogante de si estas normas cumplen su cometido de garantizar el acceso a la justicia.

Esta investigación servirá para detectar las posibles trabas al ejercicio del derecho de acceder a la justicia que provienen de la normativa misma, en materia procesal y de organización judicial, ya que las primeras son tan distintas y distantes como ramas del derecho se codifiquen o especialicen y las segundas se corresponden, en principio, al modelo de organización territorial, lo que no supone una equidad ni en la carga de trabajo para los servidores públicos ni en el tiempo de respuesta para los usuarios.

Con el resultado de esta investigación se beneficiará el proceso de reforma judicial ya que se pretende que lo que hoy constituye un elemento adverso, llegue a ser lo que está llamado; ***la garantía del ejercicio del legítimo derecho de acceder a la justicia***, a través del diseño de las soluciones al mismo, proponiendo un sistema de procedimiento y organización judicial acorde con los tiempos, la realidad socio cultural de la República Dominicana y, muy especialmente, que provoque soluciones oportunas a los requerimientos y conflictos jurisdiccionales.

Cabe señalar que, si bien es cierto que el acceso a la justicia, desde la perspectiva de las normas de procedimiento abarca el desarrollo de la instancia, desde su apoderamiento pasando por las excepciones del proceso, formas de acreditar los diversos medios de pruebas, llamamiento a audiencia, los recursos hasta las vías de ejecución, para

finés de realizar un estudio profundo y efectivo, esta investigación se centrará en las normas de apoderamiento de las instancias, el llamamiento a audiencia y la organización judicial.

Igualmente, este estudio considera la importancia que, para el ejercicio de las acciones reviste la posibilidad de hacerse representar por un profesional del derecho, requisito indispensable para lograr una defensa técnica, en todas las materias que así lo requieran.

Ya que, el acceso a la justicia, sin la debida asesoría técnica resultaría en una desigualdad del proceso entre el que se auto representa y el que es asistido de un profesional de la materia, por lo que en este trabajo de investigación se señalarán las alternativas puestas por el legislador a disposición de los ciudadanos y se valorará si éstas resultan suficientes.

Esto así, porque lograr el acceso a la justicia, en las condiciones antes señaladas es la verdadera garantía de equilibrio social, respeto a los derechos, cumplimiento de los deberes, en fin, un Estado de Derecho donde se logre un clima de seguridad jurídica que impulse a la República Dominicana, como nación, a un desarrollo sostenido in crescendo.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

De lo expuesto anteriormente puede establecerse que el principal problema es que, en el país, no existe una norma uniforme en lo relativo a procedimiento, aún en asuntos de la misma naturaleza y ante el mismo tribunal y que, en ocasiones, este encuentro se hace oneroso.

Esto así, no sólo por lo que se refiere a los gastos procesales y los honorarios de los abogados, sino por el costo del traslado, la dificultad de acceso material a los tribunales, las limitaciones tecnológicas y, en ocasiones, las malas prácticas de los actores del sistema.

Otro factor de incidencia es que, en lo que se refiere a la organización judicial los Tribunales, según su jerarquía, se colocan en los municipios, distritos y departamentos judiciales, independientemente de su necesidad, por un mandato del legislador, con una concepción equivocada de la accesibilidad, lo que provoca una ineficiente utilización de los recursos humanos, materiales y económicos, incidiendo en la mora judicial y la dilación en el desarrollo de los procesos que, a su vez, deviene en una justicia inoportuna.

Cabe señalar que la organización judicial, dependiente de la distribución territorial estuvo dispuesta por la Constitución de la República, sin embargo, tras la modificación del año 2010, con la lectura de los Artículos 157, 160, 162 y 164 de la Constitución de la República Dominicana las atribuciones, competencia territorial y forma como estarán organizados la Cortes de Apelación, los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados de Paz y sus equivalentes estará determinado por la Ley.

De lo anteriormente indicado, se desprende que, mediante una modificación sustancial de la Ley de Organización Judicial podrían resolverse las situaciones que se han

detectado y se plantean en el contenido de este trabajo de investigación y que constituyen una traba al ejercicio del Derecho de Acceso a la Justicia.

Según el último Censo de Población y Vivienda realizado en el año dos mil diez (2010) la población en el territorio nacional era de nueve millones cuatrocientos cuarenta y cinco mil doscientos ochenta y un (9,445,281) habitantes y, según la Oficina Nacional de Estadísticas, la proyección de población para el año dos mil veinte (2020) era de diez millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil cuatrocientas cuarenta y nueve (10,448,499) personas, esas personas están divididas en 31 provincias y el Distrito Nacional, eso equivale a 32 Distritos Judiciales 12 Departamentos, si tuviéramos una densidad poblacional uniforme, esto significa que la estructura judicial creada por Distritos Judiciales debería responder las necesidades de 326,516 personas aproximadamente.

Sin embargo, al verificar las concentraciones en las diferentes provincias del país, resulta revelador que sólo en el Distrito Nacional, según las cifras oficiales del Censo del 2010, la población asciende a 965,040, mientras en el Gran Santo Domingo, se concentran 2,374,370 personas, mientras Santiago, agrupa 963,422 individuos, de lo que se deduce que, en 3 Distritos Judiciales se condensa el 45.55 % de los usuarios del sistema y en los restantes 28 se dispersa el 54.45% esto, por si solo es un atentado al acceso a una justicia oportuna, en algunos casos, por razones más que obvias, sin dejar de mencionar la desigualdad en lo que respecta a la evaluación del Desempeño, que se aplica a los jueces, pero que no será abordada en este trabajo.

La cuestión de fondo con esta investigación sería responder ¿Por qué las normas de organización judicial y de procedimiento parecerían estar diseñadas para bloquear el ejercicio del derecho de acceso a la justicia? ¿Por qué no se impulsa una normativa que

haga una realidad la alternativa de la defensa legal gratuita que se deduce de los artículos 176, 177 y 190 de la Constitución de la República en todas las materias por igual?

### INTERROGANTES CLAVES

1. ¿La Organización judicial y las normas procesales constituyen herramientas efectivas para que el usuario cuente con una justicia accesible, oportuna y gratuita?
2. ¿Cómo coexisten normativas procesales disímiles en un único sistema de justicia?
3. ¿La especialidad de una materia necesariamente amerita una jurisdicción especializada o demanda, simplemente, la especialización de los operadores del sistema?
4. ¿Se materializa el acceso a la justicia con la promulgación de una normativa declarativa de derechos que contemple acciones para lograr la defensa de los mismos y el cumplimiento de las obligaciones?
5. ¿Resultan suficientes los programas de la Defensoría Pública, el Defensor del Pueblo y los programas de asistencia del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Mujer para brindar servicio legal gratuito a los usuarios del servicio judicial?
6. ¿Realmente la adecuación de las conductas o prácticas procesales mediante procesos administrativos lesiona el principio de legalidad?

## MARCO TEÓRICO

### 1. Breve referencia a estudios anteriores sobre el tema.

1. e-justicia
2. El acceso a la justicia
3. Constitución comentada por los jueces de la República Dominicana
4. Trabajos de la Comisión de la Reforma Judicial de la SCJ

Las normas de procedimiento y las normas de organización judicial son las herramientas en las que recae el formalismo para materializar el acceso a la justicia de los ciudadanos, las cuales se han dejado a cargo del legislador, como se desprende de las disposiciones preestablecidas en la Constitución de la República.

Ahora bien, esas normas procesales deben responder a unos principios fundamentales para lograr su objetivo de ser garantía del ejercicio del derecho de acceso a la justicia, como son la economía procesal, la oralidad, la contradicción y la publicidad con las limitantes que justifique el legislador para lograr la preservación de la integridad en los casos que sea necesario.

De estos principios este estudio se concentrará en la economía procesal que es el relacionado a los costos del proceso, así como el tiempo previsible para la solución de los conflictos, o lo que es lo mismo, la materialización de una justicia, accesible, oportuna y gratuita.

Dentro de las normas procesales se hará especial énfasis en las reglas de apoderamiento de las diferentes instancias jurisdiccionales.

Este estudio, sin embargo, no es algo inexplorado ya que la Suprema Corte de Justicia a través de la Comisión de Reforma del Poder Judicial, ha explorado las maneras de viabilizar el proceso, en lo que se refiere, precisamente, a las reglas de apoderamiento



y en el ámbito administrativo velando por la optimización del servicio judicial en lo que se refiere al tiempo invertido en la solución de los conflictos, a través de la evaluación de desempeño, en vigencia para los jueces y en proyecto para los demás servidores judiciales.

Ante esta situación es que se entiende que, el problema de la violación al derecho de acceso a la justicia no depende, necesariamente, de cuánto tiempo tarde una jurisdicción para despachar los asuntos, sino más bien de revisar dos aspectos; en un primer término si las normas procesales cumplen el fin para el cual han sido creadas, en cuanto a proveer a las personas **de un recurso sencillo y rápido para la solución de los conflictos**. Esto supone una comprensión amplia en la interpretación del Artículo 25.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de la que el país es signatario. Y, en segundo lugar, **si la distribución de los despachos judiciales responde a las necesidades reales del conglomerado que requiere del servicio**.

Por supuesto, sin dejar de lado el análisis de las herramientas que actualmente existen para garantizar un servicio legal gratuito para las personas que así lo requieran.

Cabe apuntar, que entre los estudios señalados y otros que se han producido sobre el tema, se ha desvirtuado la normativa constitucional al entender que la obligación de garantizar un recurso sencillo y rápido es una necesidad exclusiva de los procesos donde se evidencie violación a los derechos fundamentales, obviando el hecho de que toda violación a la norma sustantiva, constituye una violación a los derechos fundamentales si se considera la Constitución como el marco jurídico general y la legislación nacional como las herramientas puestas por el legislador para garantizar el ejercicio, alcance y limitaciones de esos derechos, como será desarrollado en el trabajo propuesto.

## **2. Desarrollos teóricos atinentes al tema.**

En las comisiones de la segunda ola de reforma del poder judicial, se ha manejado la adecuación de los niveles el acceso a la justicia. desde el punto de vista de la aplicación de las tecnologías de la comunicación a los procesos judiciales, así como la valoración de la implementación de un código único como en el caso de Uruguay.

También cabe analizar la pertinencia de la propuesta del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de crear regiones para la planificación del desarrollo, lo que bien podría asimilar el Poder Judicial para redefinir las locaciones y características de los tribunales, estas regiones se han identificado en la forma siguiente: Región Cibao Noroeste, Región Cibao Nordeste, Región Sur Central, Región Sur Oeste y Región Este.

Otro aspecto a considerar es la descentralización y la democratización de los programas de asistencia legal, conjuntamente con la identificación de los elementos que convierte la falta o dificultad de acceder a la justicia en un problema de salud y un desestabilizador social y económico.

### **3. Definición de conceptos.**

**Acceso a la Justicia:** Derecho mediante el cual se garantiza a toda persona la posibilidad de reclamar ante la jurisdicción competente, en caso de conflictos por incumplimiento de las normas jurídicas y las obligaciones convenidas expresa o tácitamente.

**Accesibilidad:** Es la posibilidad de acceder a cierta cosa o bien, la facilidad para hacerlo, por lo que, en materia de procedimiento deben valorarse las estructuras judiciales, el nivel de complejidad de los trámites y las excepciones y medios de inadmisión existentes.

**Asistencia Legal Gratuita:** Mecanismo por el que un letrado, brinda un servicio de representación en justicia a un ciudadano, de manera gratuita o bien, recibiendo el pago del servicio de manos de terceros, de naturaleza pública o privada.

**Auxiliares de la Justicia:** Son las personas designadas por la ley con un rol específico para asistir en cada fase del proceso o durante todo su desarrollo, en fin, son las personas que hacen posible materialmente que la justicia sea procurada, en este renglón se ubican los Abogados, Los Notarios Públicos, los Alguaciles, los Venduteros Públicos y los Tasadores, entre otros.

**Competencia:** Catálogo de acciones que pueden ser conocidas por una jurisdicción determinada, atendiendo a su naturaleza y el territorio.

**Gratuidad:** Característica de lo que no cuesta dinero, por lo que, al valorarla en lo que se refiere a la posibilidad de acceder a la justicia, debe considerarse, las tasas por servicios judiciales, los honorarios profesionales de los auxiliares de la justicia, así como los gastos de combustible, traslado, estadía, entre otros.

**Normas de Organización Judicial:** Son las disposiciones legales, en un sentido estricto, que determinan los lugares dónde se habilitarán sedes judiciales, su composición, así como la identificación de los auxiliares de la justicia y sus responsabilidades.

**Normas de Procedimiento:** Son las disposiciones legales, en un sentido estricto, que organizan y rigen el procedimiento, desde su génesis hasta su culminación, estableciendo las reglas respecto a la manera cómo, cuándo y dónde puede reclamarse el cumplimiento de una obligación o la protección de un derecho.

**Oportunidad:** Es el conjunto de situaciones que propician conseguir algo en las circunstancias, momentos o medio oportuno, es decir, cuando es útil.

**Organización Judicial:** Es el conjunto de estamentos, dependencias o sedes que forman la estructura mediante la que se materializará la procuración de justicia.

**Procedimiento:** Conjunto de Reglas y Normas previstas por el legislador y las instituciones a quienes éste ha conferido la potestad para dirigirse o actuar en una instancia u organismo determinado.

**Tecnología de la Comunicación:** Ciencia que estudia el desarrollo de las técnicas audio visuales de comunicación personal y masiva, a través de la implementación de los medios ofertados por el avance de la electrónica y la digitalización.

**Reglas de Apoderamiento:** Parte de las normas procesales que se refieren a la forma de hacer valer una instancia o querrela ante la jurisdicción competente.

## OBJETIVOS

### 1. Objetivo General.

Comprobar que el legítimo derecho de acceso a la justicia, si bien es la garantía para la construcción de la seguridad jurídica y el estado de derecho se encuentra limitado en su ejercicio por las herramientas diseñadas para promoverlo.

### 2. Objetivos Específicos.

- Establecer la vinculación entre el derecho constitucional de acceso a la justicia y las normas de procedimiento y organización judicial.
- Presentar las características de las principales normas de procedimiento y Organización Judicial vigentes en la República Dominicana.
- Determinar como la dispersión y la complejidad de las normas de procedimiento ponen en peligro la accesibilidad de la justicia.
- Identificar las normas y prácticas procesales en el sistema judicial actual, que constituyen violaciones al principio de oportunidad.
- Valorar la eficiencia de los programas existentes para promover la asistencia legal gratuita.
- Señalar las medidas tomadas por las autoridades judiciales para garantizar el acceso a la justicia en tiempos de pandemia.

## METODOLOGÍA

### 1. Tipo de Investigación.

La investigación sobre el tema propuesto es de carácter analítica, porque mediante un análisis sistemático de las normas de procedimiento y organización judicial, así como de la Defensa Pública, El Defensor del Pueblo y los programas de asistencia desarrollados por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Mujer se pretende demostrar su ineficacia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

### 2. Métodos.

1. El método deductivo, ya que la investigación partirá de lo general, esto es la normativa constitucional y su mandato, para luego descubrir las distorsiones en las normas procesales y de organización judicial, así como el diseño de las normas que regulan la Defensoría Pública, el Defensor del Pueblo y los programas de Asistencia Legal Gratuitos de la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Mujer.
2. El método descriptivo, ya que con él se podrán exponer los elementos que resaltan en la normativa procesal y de organización judicial que entorpecen el acceso a la justicia.
3. El método explicativo, ya que se demostrará la tesis propuesta, haciendo preguntas respecto de las dicotomías y contradicciones en el objeto de estudio de la tesis propuesta.

## INTRODUCCIÓN

Es un hecho conocido que la Constitución de la República Dominicana, es el marco jurídico que define el Estado Dominicano, contiene un catálogo de Derechos Fundamentales y, entre otras cosas, crea las instituciones que están llamadas a garantizarlos; dejando a cargo del Poder Legislativo la confección de las normas internas que le den forma, las definan y organicen.

En consonancia con lo antes indicado, entre todas las normas vigentes en el texto constitucional, serán destacadas las que están directamente vinculadas al tema de investigación desarrollado, a saber: el Artículo 68, el numeral 1 del Artículo 69; el Artículo 149; y los Artículos 157, 160, 162 y 164 así como los Artículos 176, 177 y 190 de la Constitución de la República, los que serán desarrollados más adelante.

Es importante señalar que parte del motivo que inspiró esta investigación es el hecho de que los derechos, obligaciones y garantías previstos en la Carta Magna y positivizados en las normas de derecho interno, resultan irrelevantes si no existe todo un sistema organizado al que un ciudadano, nacional o residente en el territorio dominicano pueda acceder, en reclamo de las obligaciones debidas.

El tema que se desarrollará en el presente trabajo de investigación se enfoca, principalmente, en valorar el alcance del Derecho Constitucional de Acceso a la Justicia y plantear la falta de coherencia de las normativas de procedimiento y organización judicial vigentes en la República Dominicana con el mandato constitucional.

Igualmente se mencionarán las limitaciones del sistema respecto de la obligación del Estado de proveer asistencia legal gratuita.

En este trabajo de investigación se vincula el derecho constitucional de acceso a la justicia, que a la vez es un principio fundamental, con las leyes que regulan la organización

judicial y los procedimientos, con el objetivo de evaluar la conformidad de las segundas con la primera, en el entendido de que las segundas son las herramientas para materializar las primeras.

Los Artículos anteriormente indicados se refieren al derecho a una justicia **accesible, oportuna y gratuita, impartida por las instancias del Poder Judicial.**

Se espera, pues que el ordenamiento jurídico interno, coherente con las disposiciones constitucionales, aplique normas que favorezcan la accesibilidad, la oportunidad y la gratuidad de la justicia lo que, como podrá apreciarse en este trabajo, se encuentra alejado de la realidad.

Al analizar las leyes que ordenan el procedimiento y la organización judicial se pone de manifiesto que las mismas, lejos de viabilizar el ejercicio del derecho mencionado, lo desalientan o entorpecen su ejercicio.

Esta investigación se desarrolla en un momento en que han debido anticiparse las herramientas procesales planteadas en la segunda ola de reformas del poder judicial, enfocada, precisamente, en la atención al usuario, por la llegada al país del COVID-19 en Marzo del 2020, lo que obligó a implementar alternativas ante la realidad de la imposibilidad material de acercarse a las diferentes sedes judiciales, como consecuencia del cierre de las empresas y oficinas de servicio público, primera medida para tratar de frenar el avance de la pandemia.

En esta investigación serán señaladas las posibles trabas al ejercicio de este derecho constitucional que provienen de la normativa misma en materia procesal y de organización judicial.

Es interés de esta investigación aportar elementos claves a considerar al momento de plantear una sustancial reforma judicial, a fin de que lo que hoy constituye un elemento



adverso, llegue a ser a lo que está llamado: **la garantía del ejercicio del legítimo acceso a la justicia.**

Esta investigación se centrará en las normas de apoderamiento de las instancias, el llamamiento a audiencia y la organización judicial y su vinculación con la accesibilidad y la oportunidad.

En lo que respecta a la gratuidad, serán identificados los principales problemas que ésta enfrenta, de cara a la legislación, a título informativo, para tener una idea general del tema propuesto, sin abundar al respecto, por entenderlo objeto de otro estudio, por la complejidad de sus implicaciones.

Cabe resaltar que, ***lograr el acceso a la justicia, en las condiciones antes señaladas es la verdadera garantía de equilibrio social, respeto a los derechos, cumplimiento de los deberes, en fin, crear un Estado de Derecho, donde se logre un clima de seguridad jurídica que impulse a la República Dominicana a un desarrollo sostenido in crescendo.***

Para una mejor comprensión de la investigación realizada, este trabajo se desarrollará en seis capítulos, con los que se demostrará que la dispersión de las normas de procedimiento, la distribución territorial de los tribunales y la inexistencia de un programa generalizado de asistencia legal gratuita constituyen una limitación al ejercicio pleno del Derecho Constitucional de Acceso a la Justicia y, consecuentemente, a una Tutela Judicial Efectiva.

Un aspecto importante es señalar que, de conformidad con los Artículos 157, 160, 162 y 164 de la Constitución de la República Dominicana la potestad de determinar dónde serán habilitados los tribunales, queda a cargo del Poder Judicial, según las necesidades que pudieren detectarse.

En pleno siglo XXI no se concibe que las competencias territoriales se dividan en municipios, distritos y departamentos asociados a las delimitaciones territoriales políticas y que no se consideren las demás variables que inciden en esto, como se desarrollará en el curso de este trabajo de investigación.

Según la Oficina Nacional de Estadísticas, la proyección de población para el año 2020 era de diez millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil cuatrocientas cuarenta y nueve (10,448,499) personas, de las cuales, el 45.55% están concentradas en el Distrito Nacional, el Gran Santo Domingo y Santiago, mientras el restante 54.45% está dividido en 28 Provincias.

Lo anteriormente indicado, por sí solo, es un atentado al acceso a una justicia oportuna, en algunos casos, por razones más que obvias, sin dejar de mencionar la desigualdad en lo que respecta a la evaluación del desempeño, que se aplica a los jueces, situación igualmente preocupante, pero que no será abordada en este trabajo.

Es necesario apuntar que, al mantener la distribución jurisdiccional atada a las demarcaciones territoriales, se fomenta la existencia de tribunales habilitados en municipios, distritos y departamentos judiciales en los que los recursos humanos y materiales se encuentren sub utilizados, mientras que en otros resultan escasos, lo que en uno u otro caso afecta a los usuarios del sistema y viola el mandato constitucional de acceder a una justicia oportuna.

La cuestión de fondo con esta investigación sería responder ¿Por qué las normas de organización judicial y de procedimiento no responden a la necesidad de una justicia accesible, oportuna y gratuita?

La interrogante de ¿Resultan suficientes los programas de defensa legal gratuita aplicados en la República Dominicana, para satisfacer los preceptos de los Artículos 176,

177 y 190 de la Constitución de la República? Sería un buen tema de análisis para otro trabajo de investigación.

Concretamente, la finalidad de esta investigación es determinar si las normas procesales y de organización judicial vigentes, garantizan una justicia accesible, oportuna y gratuita para todos en la sociedad actual.

Para ello, en el **capítulo 1** serán vinculados los principios de accesibilidad y gratuidad, con las normas procesales y de organización judicial, identificadas como herramientas para el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la justicia.

En el **capítulo 2**, se presentarán los aspectos más relevantes de las principales normas de procedimiento vigentes en la República Dominicana.

Mientras en los **capítulos 3, 4 y 5**, serán señalados, concretamente los aspectos de la normativa indicada que obstruyen el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, y lo ponen en peligro, lo que se traduce en un atentado a la seguridad jurídica y a la consolidación de un estado de derecho.

Por su parte, en el **capítulo 6** se expondrán las medidas adoptadas por el Poder Judicial para garantizar el libre acceso a la justicia, en tiempos de COVID-19.

Cómo se ha indicado, este trabajo de investigación, no es el primero en abordar algunas de estas interrogantes, ya que desde algunos ángulos ha sido tratado en trabajos como:

e-justicia

El acceso a la justicia

Constitución comentada por los jueces de la República Dominicana

Trabajos de la Comisión de la Reforma Judicial de la Suprema Corte de Justicia.

La novedad de esta investigación consiste en definir las normas de procedimiento y las normas de organización judicial como las herramientas con las que se le dice al ciudadano cómo, cuándo, dónde acudir y de qué manera proceder, en caso de reclamo del reconocimiento de sus derechos y exigibilidad de las obligaciones que le son debidas.

Finalmente, ***con este trabajo de investigación se demostrará que el ejercicio del derecho de acceso a la justicia en la República Dominicana se encuentra limitado por la forma en que han sido concebidas y adoptadas las normas procesales ordinarias y especiales, así como las normas de organización judicial y la precariedad de los programas de asistencia legal gratuita.***

## CAPÍTULO 1- El Derecho Constitucional de acceso a la justicia.

La justicia, es uno de los pilares de las sociedades, y alcanzarla, uno de los más antiguos anhelos de las personas, cómo se establecía en una de las primeras legislaciones del mundo occidental, el Código de las Siete Partidas: ***Justicia es una de las cosas por la que mejor y más enderezadamente se mantiene el mundo; y es así como fuente de donde emanan todos los derechos.***<sup>1</sup>

Es el ideal de justicia es lo que lleva a las normas sustantivas a incluir, en el catálogo de derechos individuales el acceso a ella ya que ***Arraigada virtud es la justicia según dijeron los sabios, que dura siempre en las voluntades de los hombres justos, y da y comparte a cada uno igualmente su derecho.*** Ley 1 Código de las Siete Partidas, según Vidal Potentini, T., en su obra Legislaciones antiguas comentadas (p.99).

Es por ello que no constituye sorpresa alguna, que este ideal se mantuviera, a lo largo de los siglos, como se aprecia en el Artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, convenida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, cuando establece que, *toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, reconocidos por la constitución o por la ley.* (COMISIONADO DE APOYO DE REFORMA A LA JUSTICIA, 2005)<sup>2</sup>

---

1 (Vidal Potentini, 2001).

2 COMISIONADO DE APOYO DE REFORMA A LA JUSTICIA (2005). Compendio de los principales documentos jurídicos internacionales que garantizan los derechos fundamentales de las personas. p.63

Declaración ratificada en el Artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), cuando establece que *todas las personas tienen derecho a un recurso sencillo y rápido para la solución de los conflictos*<sup>3</sup>\_(ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS, 2021).

En el caso de la República Dominicana, conviene recordar que los acuerdos internacionales que reconocen derechos, forman parte del bloque de constitucionalidad, y en tal sentido, son aplicables en territorio nacional, por lo que, implícitamente el derecho de acceder a la justicia, como derecho constitucional, ha estado vigente desde décadas atrás.

Sin embargo, no basta que este derecho tan importante esté tácitamente protegido, se hace necesario, que, de manera expresa, la carta magna lo contenga, a fin de que puedan deducirse sus consecuencias en un sistema de justicia donde predomina la corriente positivista.

El derecho de acceso a la justicia puede definirse como el derecho mediante el cual se garantiza a toda persona la posibilidad de reclamar ante la jurisdicción competente, en caso de conflictos por incumplimiento de las normas jurídicas y las obligaciones convenidas expresa o tácitamente. A este respecto, los Artículos 68 y 69.1 de la Constitución de la República Dominicana establecen la Garantía de los Derechos Fundamentales y la Tutela Judicial Efectiva.

---

3 OEA, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm), consultado 27 de Junio de 2021

El Artículo 68 de la Constitución de la República Dominicana *garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección que ofrecen a las personas la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos. Frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Derechos que vinculan a todos los poderes públicos, lo cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la Constitución y por la Ley.* (González Canahuate, 2010)<sup>4</sup>

En ese tenor, cabe recalcar que toda disposición interna es la respuesta del poder legislativo a ese mandato constitucional.

Entre las normas internas destacan las llamadas sustantivas y las adjetivas, siendo las primeras las que establecen las vinculaciones jurídicas, su naturaleza y los derechos y deberes consustanciales a ellas, como el Código Civil, el Código para la Protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes y el Código de Trabajo, entre otros.

Las adjetivas, por su parte, son las que establecen el procedimiento vinculado al ejercicio del derecho, entre las que están las leyes de procedimiento y organización judicial y es deber del Poder Judicial aplicar las medidas que materialicen el sentido de las mismas.

El Artículo 69.1 de la misma Constitución, por su parte, establece *que toda persona en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a una tutela judicial efectiva, con respeto al debido proceso y, como una de las garantías prescribe que esa justicia debe ser: 1. Accesible, 2. Oportuna y 3. Gratuita* (González Canahuate, 2010)<sup>5</sup>.

---

4 González Canahuate, L. A. (2010). Constitución de la República Dominicana. p.40

5 González Canahuate, L. A. (2010) Constitución de la República Dominicana. p.40

De esto se deriva que las leyes adjetivas, según se ha identificado anteriormente, deben estar diseñadas, de forma tal que permita que las instancias judiciales sean accesibles, que el desarrollo del procedimiento y las decisiones intervenidas sean oportunas y establezca mecanismos para que pueda ser ejercida de forma gratuita, si fuere necesario.

Lo que lleva a cuestionarse sobre la necesidad de replantear la división entre derecho constitucional y derecho positivo, y colocar en su justa dimensión las atribuciones de los tribunales ordinarios de derecho común y especializado.

En un sentido amplio, toda violación al derecho positivo constituye una violación a los derechos fundamentales.

La afirmación anterior tiene su justificación en el hecho de que la Constitución declara, reconoce o incorpora un Derecho Fundamental, como sería el Derecho de Propiedad.

El Derecho positivo, crea las reglas en torno a la adquisición y ejercicio de ese derecho y establece las sanciones para aquellos que lo violenten, mediante leyes sustantivas, ergo, cuando se interpone una acción en cumplimiento de una obligación lo que se persigue es proteger el Derecho de Propiedad.

Por lo antes indicado, toda acción en justicia tiene carácter constitucional y, como tal, debe garantizar el pleno ejercicio del Derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita con herramientas idóneas que hagan posible el mismo, de lo que se deduce que las leyes adjetivas deben cumplir con ese propósito, independientemente de la materia en la que sean aplicadas.

La antigua discriminación entre las normas de derecho sustantivo y las de carácter adjetivo y las de éstas con la Constitución de la República, carece de sentido jurídico y



práctico en un entorno social, cultural y político, donde se aboga por la inclusión y se promueve la supremacía constitucional.

Tal como establece el magistrado Rafael Ciprián, en su obra *Temas Constitucionales y Legales*, publicada en 2007: *Siendo la Constitución, como es, el pacto jurídico, social y político más trascendente que pueden suscribir los miembros de una nación, es evidente que todas las disposiciones legales que se dicten deberán estar sometidas a los cánones constitucionales. De ahí surge, como la flor del tallo, el principio de la supremacía de la Constitución. Esto es, que la Carta Magna es la Ley de leyes, la madre de todas las disposiciones legales y que ninguna, sin excepción, puede reñir con ella, en ninguno de sus aspectos.* (Ciprián, 2007)<sup>6</sup>

Y agrega, al hablar de la relación entre Ley y Constitución que: *Ciertamente, así debe ser; La Constitución ya no es ni puede volver a ser, en el mejor de los casos, una mera declaración programática y de principios políticos y, en el peor, un simple pedazo de papel. Es la ley de leyes, la Norma Suprema, la fuente primigenia de los derechos fundamentales de las personas. Y el Juez de hoy ya no es boca de la Ley, ni su esclavo. Es **garante de los derechos constitucionales y decidor de justicia.*** (Ciprián, 2007)<sup>7</sup>.

De lo anterior se concluye que las normas de derecho interno que no garanticen la esencia constitucional, resultan inaplicables y se encuentran implícitamente derogadas, por lo que resultan inaplicables, aunque el sistema mantiene algunos “boca de ley” que las mantienen vivas fomentando las injusticias.

---

<sup>6</sup> Ciprián, R. (2007). *Temas constitucionales y legales*. (comisionado de apoyo a la reforma y modernización de la justicia). p.82

<sup>7</sup> Ciprián, R. (2007). *Temas constitucionales y legales*. (comisionado de apoyo a la reforma y modernización de la justicia). p.98

### 1.1. Accesibilidad, oportunidad y gratuidad.

Cómo ya se ha referido, cuando se habla de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, no puede dejarse de lado enfatizar las características que debe tener derecho de acceso a la justicia, según se adelantó precedentemente.

Y no es casualidad porque tanto el derecho sustantivo como el derecho adjetivo tienen un propósito que es hacer posible a los hombres y mujeres la reafirmación de sus derechos y el reclamo de las obligaciones que le son debidas.

Lo antes indicado hace recordar que **Poca cosa es conocer del derecho si se desconocen las personas por cuya causa se lo constituyó.** (Vidal Potentini, 2001)<sup>8</sup>

De lo que se deduce, cómo se desprende del mandato constitucional que las normas están al servicio de las personas, afirmación que se hace aún más evidente en las normas de procedimiento.

Es por ello que el derecho encuentra sentido en la medida que la persona pueda ejercerlo, de lo contrario no tendría sentido la vida en sociedad. Ni la definición de un marco jurídico.

De lo anteriormente establecido se deduce que el ejercicio del **derecho constitucional de acceso a la justicia es un derecho natural, inherente a la persona, es lo que diferencia el Estado de Derecho de la anarquía y los sistemas opresores, por lo que la Constitución de la República lo prescribe libre de trabas, prácticamente absoluto.**

---

<sup>8</sup> Vidal Potentini, T. (2001), Legislaciones antiguas comentadas. Instituciones de Justiniano. (p.200)

## **Accesibilidad**

La accesibilidad se puede enfocar en tres direcciones: primero, la cercanía que el ciudadano tenga con las estructuras judiciales; segundo: la simplicidad con las que puedan ser realizados los trámites y tercero: la ausencia de sanciones anticipadas que impidan el conocimiento de la instancia.

Este derecho de acceso a la justicia no se limita al tribunal constitucional, sino a todo ejercicio ante los tribunales del órgano jurisdiccional, en caso de que los derechos fueren conculcados.

Cómo se ha establecido precedentemente, es necesario identificar derecho conculcado, en un sentido amplio, ya que, cómo se ha visto, todo atentado contra los derechos reconocidos y declarados por la Constitución de la República Dominicana, se manifiesta en la violación a las normas del derecho positivo.

Aquí se establece otro ejemplo, el derecho a la propiedad inmobiliaria, consagrado en la constitución, está amparado por el Código Civil, en lo que respecta a las formas de adquirirla, usarla, afectarla y traspasarla, mientras, el Derecho Inmobiliario regula la forma de registrar todas las actividades de las que es objeto, por su parte, el Derecho penal, establece las normas tendentes a mantener su integridad, y, finalmente, el Derecho Tributario, establece las cargas vinculadas a ésta, entre una larga lista de etcéteras.

Tomando en consideración lo antes indicado se entiende que, cuando se violenta una de las disposiciones contenidas en el derecho positivo, sea realizando actos civiles fraudulentos para apropiarse de un inmueble, o bien se procede a la ocupación irregular del mismo, o a su destrucción, lo que realmente se violenta es el derecho a la propiedad consagrado en la Constitución de la República, por lo que, independientemente de la Ley

que se aplique y del hecho que se juzgue, siempre existe un derecho fundamental conculcado.

En este tenor cabe recordar que, en caso de que se viole un derecho fundamental, deberá el afectado tener acceso a un recurso que le permita restablecerlo, ***un recurso efectivo, sencillo y gratuito.***

Ahora bien, ¿Debe limitarse la consideración de facilitar el acceso a la justicia únicamente en las formalidades previstas para el Tribunal Constitucional y la Acción de Amparo? A la luz de lo expuesto, resulta evidente que no.

Lo que prepara el terreno para exponer los conceptos y situaciones vinculadas a la oportunidad.

Sin embargo, antes de pasar a lo indicado, es necesario destacar que garantizar de manera eficiente y efectiva el acceso a la justicia es quizás la labor más importante del legislador, porque es este ejercicio lo que permite al ciudadano restituir por la vía jurisdiccional los derechos que les han sido violentados, y, mientras más eficaz sea esto, menos inclinación habrá de recurrir al ejercicio de las vías de hecho, y este sólo elemento puede marcar la diferencia entre un Estado de Derecho y un Estado anarquista.

Al principio se estableció que la accesibilidad debe ser medida en tres vertientes:

En lo que respecta a la cercanía que el ciudadano tenga con las estructuras judiciales; debe diferenciarse entre cercanía material, y posibilidad real de hacerse presente ante ella.

Igualmente, lo sencillo que resulte poder interponer una instancia, ante la jurisdicción competente.

En adición a la sencillez de acudir y apoderar la instancia, cabe en este renglón la simplicidad con las que puedan ser realizados los trámites vinculados al procedimiento.

Finalmente, la existencia o no de normas que permitan desestimar un proceso sin haber sido siquiera instruido.

De lo anteriormente indicado se desprende que, *en determinadas circunstancias, el principio de supremacía de la Constitución exige a las autoridades públicas el desarrollo normativo de los preceptos de la norma fundamental que consagran ciertos derechos fundamentales con el propósito de dotarlos de eficacia plena. En este sentido, la acción de inconstitucionalidad por omisión resulta ser un instrumento valioso que permite al particular acceder al control de la constitucionalidad sobre tales situaciones -sea la inercia de las autoridades públicas de implementar la ejecución de esas normas – con el fin de que pueda disfrutar de la manera más oportuna del contenido de tales derechos.*

*En suma, la observancia preceptiva del principio de la supremacía de la Constitución supone no sólo el control de constitucionalidad sobre las actuaciones de las autoridades públicas que violentan los derechos fundamentales, sino también contra las omisiones de aquellas con relación al ejercicio de su poder normativo que cercenan la eficacia de que gozan los preceptos constitucionales de aplicación diferida y, por ende, los derechos humanos de los particulares. (Orozco Solano & Patiño, 2008)<sup>9</sup>*

### **Oportunidad**

La oportunidad, por su parte, implica la respuesta al litigio de manera rápida, la instrucción adecuada, el respeto de los plazos y la posibilidad, en todo estado de requerir al juzgador medidas cautelares conexas al proceso, aunque se escapen de sus competencias naturales, para brindar al ciudadano una respuesta real al conflicto.

---

<sup>9</sup> Orozco Solano, V. E. (2008). La inconstitucionalidad por omisión. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia. P.93

Esto así porque, en materia de garantizar el derecho a una justicia oportuna, puede transpolares lo expresado respecto de los derechos sociales, por sus características y, en tal sentido, afirmar *En general, la calificación constitucional de estas expectativas como derechos no supone solo la obligación constitucional del legislador de llenar las lagunas de garantías con disposiciones normativas y políticas presupuestarias orientadas a su satisfacción, sino además el establecimiento de otras tantas directivas dotadas de relevancia decisiva en la actividad interpretativa de la jurisprudencia ordinaria y sobre todo en la de los Tribunales supremos.* (Ferrajoli, 2004)<sup>10</sup>

Mientras la accesibilidad se centra en la posibilidad material de apoderar una instancia, la oportunidad se refiere, en esencia, al tiempo y calidad de la respuesta que el sistema brinda a los requerimientos, y si la decisión servida, resuelve realmente el litigio o, por el contrario, lo coloca en una centrífuga.

En ese orden, dentro de la normativa interna existen unas, de carácter adjetivo que establece, de qué manera los ciudadanos cuyos derechos han sido conculcados pueden restituirlos en cualquiera de las instituciones o jurisdicciones que componen el Poder Judicial y las diferentes instancias o instituciones públicas y privadas.

Estas normas establecen de manera objetiva y articulada, los plazos y formas para interponer la acción, las reglas de publicidad del proceso, el modo en que se realiza el llamamiento a audiencia o si procede llamamiento a audiencia, la manera como se desarrolla el proceso, la vía en que el litigio llega a término en una jurisdicción, los recursos que existen abiertos para impugnarlas, así como las competencias, dicho concretamente, determinan, el ciclo de vida del proceso o la acción.

---

<sup>10</sup> Ferrajoli, L. (2004). Derechos y garantías. P.109

Ciclo que, en la forma cómo está diseñado el sistema actual, puede ser interrumpido, por los incidentes, entre los que destaca el sobreseimiento, en caso de que exista otra instancia apoderada de un asunto conexo, según las reglas establecidas.

Otra situación que se desprende de las normas antes referidas es la fragmentación de atribuciones en disposiciones dispersas.

Otro aspecto que se aborda indistintamente en el derecho positivo, el derecho adjetivo y las leyes orgánicas es el lugar dónde se encuentran los tribunales, su estructura organizacional y la definición de los auxiliares de la justicia.

Este aspecto de la ley, resulta decisivo en lo que respecta a la oportunidad, porque incide directamente en el tiempo de respuesta, si se considera el hecho de que la carga de trabajos no es equitativa en los tribunales de igual naturaleza, ya que esta carga se genera en proporción a la concentración de población y empresas en cada demarcación territorial.

Otro aspecto a considerar cuando se habla de oportunidad es el que sugiere que *Una lectura bastante difundida de semejante crisis es la que la interpreta como crisis de la misma capacidad regulativa del derecho, debido a la elevada complejidad de las sociedades contemporáneas. La multiplicidad de las funciones exigidas al Estado social, la inflación legislativa, la pluralidad de las fuentes normativas, su subordinación a imperativos sistémicos de tipo económico, tecnológico y político y, por otra parte, la ineficacia de los controles y los amplios márgenes de irresponsabilidad de los poderes públicos, generarían -según autores como Luhmann, Teubner y Zolo- una creciente incoherencia, falta de plenitud, imposibilidad de conocimiento e ineficacia del sistema jurídico.* (Ferrajoli, 2004)<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ferrajoli, L. (2004). Derechos y garantías. P.17

## Gratuidad

La gratuidad, se contrae a la posibilidad que tenga el ciudadano de hacer sus reclamos, sin que las tasas por servicios, honorarios de abogados y demás auxiliares de la justicia constituyan un impedimento al mismo, ya que tenga las alternativas en el sistema.

Ahora bien, vale preguntarse ¿La gratuidad implica la inexistencia de estas cargas?

Las tasas, contribuciones especiales e impuestos son los medios que el Estado tiene en sus manos para hacer cumplir la obligación de todo ciudadano de contribuir con los gastos generales del Estado, según mandato Constitucional, por lo que, su existencia, en esencia, no atenta contra la gratuidad.

Lo que si puede considerarse es la duplicidad de tasas para un mismo servicio o la imposición de tasas a los servicios judiciales para destinarlos a un fin distinto de la labor jurisdiccional como resulta de las tasas que se derivan de la ley 33-91 para solventar, en su momento, el aumento salarial a los médicos.

Desde el punto de vista tributario, la tasa es el cargo a un servicio público que se supone gratuito, de lo que se deduce que este cargo no puede convertirse en un impedimento para acceder al servicio, ya que bien pudiera, liquidarse al final del proceso.

Los abogados tienen derecho a cobrar por los servicios profesionales que brindan, por lo que la gratuidad, lo que implica es que el sistema provea las alternativas para que toda persona, pueda tener el servicio de un profesional del derecho, cuando no pueda costearlo por sus propios medios.

Ya que, prohibir al abogado la posibilidad de cobrar por sus servicios, sería igualmente constitucional, cuando se trate de profesionales al servicio de la justicia y no a desaprensivos que, bajo el amparo del título se dedican a extorsionar, ya que *El derecho a la vida, según entendió la Corte, puede ser afectado cuando se priva a una persona de sus*



*medios esenciales de subsistencia. el derecho a la vida implica el derecho a no ser privado de los medios esenciales de subsistencia, la Corte deja en claro que no está sosteniendo que el Estado tenga la obligación positiva de proveer esos medios a quien lo requiera. Sin embargo, afirma, ninguna persona puede ser privada de ellos sino sobre la base de un debido proceso establecido por ley. (Abramovich & Courtis, 2002)<sup>12</sup>*

Respecto de la gratuidad, la Constitución de la República Dominicana, en los Artículos 176, 177 y 190 establece la Defensoría Pública, la Asistencia Legal Gratuita, el Defensor del Pueblo, todas garantías de la posibilidad de obtener los servicios de un profesional del derecho, disposiciones que sustentan los programas institucionales tales como los implementados por la Procuraduría General de la República, para asistencia legal a la víctima, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Mujer, para asuntos de su competencia.

También interviene en lo que respecta a la gratuidad los costos administrativos, de transporte, traslado, tiempo, combustible entre otros que hay que invertir para lograr el objetivo propuesto.

Dada la estructura formal de los tribunales, sobre lo que se abundará más adelante, debe tomarse en cuenta como gastos administrativos, desde los generados en la impresión y reproducción de las piezas que componen la glosa, el pago de los honorarios del alguacil que habrá de notificar, las tasas por servicio de la instancia que se deposita, el registro del acto de notificación, con los correspondientes gastos generados por cada una de las diligencias.

---

<sup>12</sup> Abramovich, V; Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. P-196-197.

En fin, la gratuidad puede verse erosionada por múltiples aspectos, de los cuales serán abordados los más relevantes en el capítulo 5 del presente trabajo de investigación.

## **1.2. Herramientas para su ejercicio: Normas procesales y Normas de organización judicial.**

El catálogo de Derechos declarados en la Constitución de la República Dominicana constituye, el canon que define las garantías mínimas que un individuo y su colectivo deben poseer, a cambio de adherirse a un Estado que está llamado a ofrecerle las garantías de su cumplimiento.

Cuando la norma no responde a los lineamientos constitucionales, atenta contra el Debido Proceso, según establecen Abramovich V. y Courtis C., en Los derechos sociales como derechos exigibles (2002). ps.179-180. *Una primera variante de esta estrategia consiste en la denuncia de la omisión del Estado de garantizar el acceso a la Justicia, proveer recursos judiciales efectivos para la tutela de derechos económicos; sociales y culturales y asegurar, con relación a estos derechos procesos con las debidas garantías* (Abramovich & Courtis, 2002)<sup>13</sup>.

Tomando esto en consideración, el Estado, a través del Poder Legislativo, define la forma como se adquiere, se ejerce y se pierde ese derecho en particular y, al mismo tiempo determina un régimen de consecuencia para aquellos que lo violentan, lo desconocen o simplemente lo usurpan, por lo que, se reitera que, en sentido amplio toda violación a la normativa interna, especialmente a la ley sustantiva, es una violación a un derecho fundamental.

---

<sup>13</sup> Obra citada

De conformidad con el objeto de esta investigación serán resaltadas las herramientas principales para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia que son las normas procesales o de procedimiento y las normas de organización judicial, las primeras porque organizan el ciclo de desarrollo de cualquier actuación en el ámbito jurisdiccional o administrativo y las segundas porque estructuran los tribunales o centros de atención a los que los ciudadanos pueden dirigirse a hacer el reclamo, establecen los controles para asegurar que sea conocida la especie por un juez natural, objetivo e imparcial y pone en manos del usuario los medios para realizar las denuncias cuando uno de estos elementos falla.

También se determinan en las leyes o normas de organización judicial las reglas para los servidores del poder judicial respecto de su ingreso, desempeño y desvinculación del cargo, pasando por las acciones disciplinarias.

En el desarrollo de este apartado se analizarán las características de las principales normas procesales que rigen en República Dominicana, las cuales están vigentes simultáneamente, como muestra, se analizarán el Código de Trabajo, la Ley de Registro Inmobiliario, el Código Procesal Penal, el Código para la protección de Niños, Niñas y Adolescentes y, por supuesto, el Código de Procedimiento Civil.

En lo que respecta a las normas de Organización Judicial se verá la Ley de Organización Judicial y la Ley de Carrera Judicial, como muestra, aunque cabe resaltar en este aspecto que las leyes orgánicas que crean o regulan los ministerios y sus dependencias, contienen una parte destinada a definir su organización, así como el Código que crea un sistema para la Protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes y la Ley de Registro Inmobiliario; y sobre esto haremos un breve comentario, más adelante.

### **1.2.1. Normas procesales.**

Cómo se ha indicado en otra parte de este estudio, las normas de procedimiento, en principio, se distinguen de las normas sustantivas, justificado en el hecho de que las normas de procedimiento, establecen el cómo y dónde, por lo que las mismas, en principio abarcan, entre otras cosas, desde las reglas de competencia, pasando por la forma de apoderamiento a las instancias; así como la Instrucción del Proceso.

De lo que se desprende que, doctrinalmente, las normas sustantivas se distinguen de las adjetivas, sin embargo, en la normativa que se mostrará a continuación puede apreciarse que los Códigos, como el de Trabajo; el Código que establece un sistema para la Protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, por citar tres ejemplos, realizan un híbrido entre la norma sustantiva y las adjetivas, por lo que ya las normas procesales no se encuentran concentradas en el Código de Procedimiento Civil y el Código Procesal Penal, sino que, como puede apreciarse, se encuentran dispersas en las diferentes normativas, se entiende que, con el objetivo de subsanar las deficiencias que presenta el derecho común..

Esa dispersión, provoca, en ocasiones, duplicidad de competencias y confusión hasta en los mismos juzgadores del alcance de sus atribuciones.

En el siguiente capítulo, se presentará el contenido de las normas de procedimiento contenidas en las siguientes piezas legislativas.

1. Código de Procedimiento Civil de la República Dominicana;
2. Código Procesal Penal de la República Dominicana;
3. Código de Trabajo de la República Dominicana;
4. Código que crea un sistema para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en República Dominicana.

## 5. Ley de Registro Inmobiliario.

Enfatizando, los elementos comunes y disímiles, en apoyo al tema central de esta investigación.

### **1.2.2. Normas de organización judicial.**

La principal norma de organización judicial es la Ley 821 promulgada en 1927, que ha sido complementada, ampliada y modificada por las normas que establecen procedimiento que serán comentadas en el capítulo siguiente.

Esta norma, en esencia, crea las demarcaciones territoriales de los tribunales del Poder Judicial, en Juzgados de Paz, Juzgados de Primera Instancia y Cortes de Apelación, limitando los primeros al territorio de un municipio, los segundos al de una provincia, denominados Distritos Judiciales y las terceras establece los Departamentos Judiciales que agrupa varios distritos, lo que trae como consecuencia directa que toda disposición del Poder Legislativo, respecto de la organización del territorio obliga, en el marco de esta ley al Poder Judicial a abrir nuevos tribunales sean o no necesarios, en atención al volumen de casos que se ventilen en las mismas.

La ley de organización judicial, igualmente, identifica a los auxiliares de la justicia y sus responsabilidades en el curso del proceso.

Cabe indicar, respecto del acceso a la justicia que esta ley resulta garantista con una disposición que no se aplica, que es la posibilidad de los jueces de designar un abogado de la comunidad para que represente, pro bono a una persona que no tenga la capacidad económica de contratar una defensa técnica

Otra de las disposiciones establecidas en esta ley, es la formalidad con la que se desarrollan las audiencias, desde la composición del tribunal, hasta el código de vestimenta

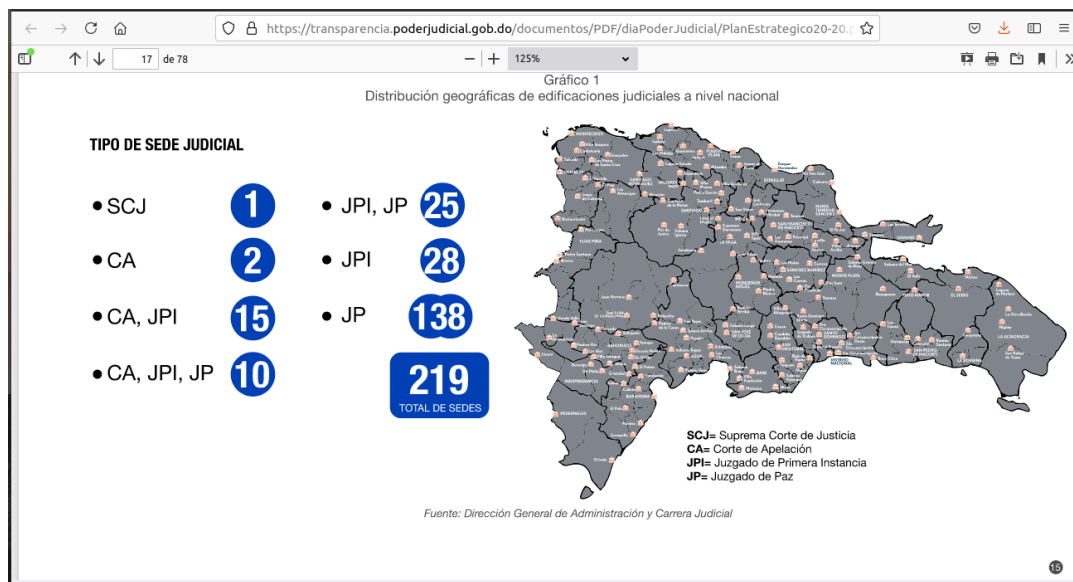
para postular en los mismos, lo que en principio no constituye una limitación del derecho de acceso a la justicia, sino fuera por el hecho de que aquel que no cumpla con los códigos de vestimenta establecidos, no puede postular ni ser oído, el efecto que crea de establecer jerarquías, como los rangos militares, con los colores de las cintas y las borlas, así como el ancho de la bocamanga de las togas.

La toga y el birrete dan una sensación al ciudadano de que el juez y los abogados son figuras distantes, diferentes, con jerarquía social lo que, no deja de ser una reminiscencia de los regímenes monárquicos y aristócratas de la Europa del siglo XVIII lo que, ciertamente, no hace sentido en el corriente siglo XXI en el que el ciudadano, lejos de sentir respeto por esta ostentación de jerarquía, siente intimidación y desconfianza, lo que sí lesiona el acceso a una justicia con las características que se han definido anteriormente.

Otra de las normas a considerar es la ley de carrera judicial que, en principio fue creada para garantizar la imparcialidad, quitando al Senado de la República la posibilidad de nombrar a los jueces y sometiendo a los aspirantes a un concurso de oposición que le da a entrada al sistema por el peldaño más bajo del escalafón que es el de los jueces de paz y definiendo las condiciones en que habrían de escalar en el mismo, hasta llegar a las Cortes de Apelación, ya que, como es sabido, los miembros de las altas Cortes, entiéndase, Suprema Corte de Justicia, Tribunal Constitucional y Tribunal Superior Electoral, son elegidos por el Consejo Nacional de la Judicatura.

Igualmente, en la Ley de Registro Inmobiliario y el Código que establece un sistema para la protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, por citar dos ejemplos, se crean estructuras y reglas que inciden directamente en la estructura y formalidades de la Organización Judicial ordinaria, por lo que ésta tampoco es uniforme.

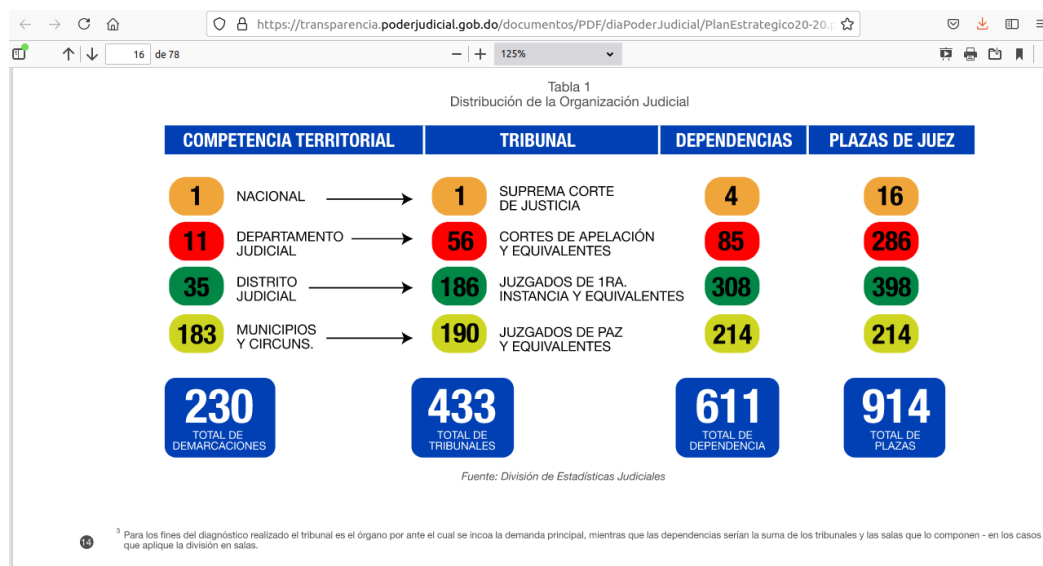
En cumplimiento a las disposiciones de las referidas normas, el territorio nacional cuenta con las sedes judiciales que se observan en el trabajo presentado en el Plan Visión Justicia 20/24, disponible en el portal (Poder Judicial, 2021)<sup>14</sup>



Un total de 219 sedes judiciales, distribuidos de la siguiente forma: (Poder Judicial, 2021)<sup>15</sup>

<sup>14</sup> <https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/diaPoderJudicial/PlanEstrategico20-20.pdf> consultado el día 4 de Julio del 2021

<sup>15</sup> <https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/diaPoderJudicial/PlanEstrategico20-20.pdf> consultado el día 4 de Julio del 2021



Como nota adicional, cabe establecer que la existencia de órganos jurisdiccionales, fuera del esquema del Poder Judicial, constituye una dicotomía; los tribunales militares, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Superior Electoral, con independencia estructural y operativa paralelas al Poder Judicial, reflejan la pérdida de confianza del constituyente en el sistema de justicia, en parte por la estructura, composición y procedimientos con los que opera actualmente.



## **CAPÍTULO 2. PRINCIPALES NORMAS DE PROCEDIMIENTO, APLICABLES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.**

### **2.1 Código de Procedimiento Civil.**

Este Código se encuentra vigente desde el mismo origen de la República, cuando fue aprobada su traducción al castellano en 1844, luego de la Independencia y se ha mantenido, a lo largo de la historia, como la pieza legislativa que define el procedimiento en los tribunales civiles ordinarios, los recursos y los incidentes, y suple cualquier laguna en lo que a procedimiento se refiere en todas las materias especializadas.

Es importante resaltar que esta pieza legislativa es una traducción del Código de Procedimiento Civil napoleónico que adoptó Haití por ser colonia francesa, que se aplicaba en República Dominicana durante la ocupación haitiana y, como se ha indicado, luego de la Independencia mantuvo sus raíces que se extienden hasta la fecha.

Una de las características de este Código, reforzada por sus modificaciones, es el exceso de formalismos impuestos a las actuaciones procesales, las excepciones del procedimiento, así como los incidentes, y la jerarquía probatoria.

Ciertamente, con leyes y códigos como los anteriormente señalados, en algunas materias se han disminuido esas cargas procesales, sin embargo, esta norma mantiene vigencia para la materia civil ordinaria, de manera principal y, como ya se dijo, de manera accesoria en las especiales que así lo dispongan o que tengan vacíos en la definición de su propio procedimiento.

En sentido general, según dispone el artículo 59 del indicado Código, el apoderamiento es como sigue:

***En materia personal, el demandado será emplazado para ante el tribunal de su domicilio: si no tuviere domicilio, para ante el tribunal de su residencia: si hubiere muchos***

demandados, para ante el tribunal del domicilio de uno de ellos, a opción del demandante. **En materia real**, para ante el tribunal donde radique el objeto litigioso. **En materia mixta**, para ante el tribunal donde radique el objeto litigioso, o para ante el del domicilio del demandado. **En materia de sociedad**, en tanto que exista, para ante el tribunal del lugar en que se halle establecida. **En materia de sucesión**, para ante el tribunal en donde se haya abierto ésta, en los casos siguientes: 1o. en las demandas entre herederos, hasta la divisoria inclusive; 2o. en las demandas intentadas por los acreedores del difunto antes de la divisoria; y 3o. en las relativas a la ejecución de las disposiciones testamentarias, hasta la sentencia definitiva. **En materia de quiebra**, para ante el tribunal del domicilio del quebrado. **En materia de garantía**, para que el tribunal ante el cual se halle pendiente la demanda originaria. Finalmente, **en el caso de elección de domicilio, para la ejecución de un acto, para ante el tribunal del domicilio designado, o el del domicilio real del demandado**, de conformidad al artículo 111 del Código Civil (ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS, 2021)<sup>16</sup>.

Por su parte, el artículo 61 y siguientes establece la forma de introducir la instancia:

Art. 61.- (Modificado por la Ley 296 del 31 de mayo de 1940). En el acta de emplazamiento se hará constar a pena de nulidad: 1o. la común, el lugar, el día, el mes y el año del emplazamiento; los nombres, profesión y domicilio del demandante; la designación del abogado que defenderá por él con expresión del estudio del mismo, permanente o ad hoc, en la ciudad donde tenga su asiento el tribunal llamado a conocer

---

<sup>16</sup> Versión oficial publicada en formato digital

*del asunto, estudio en el que se considerará haber elegido domicilio el intimante, si por el mismo acto no lo hace, expresamente en otro lugar de la misma ciudad, salvo previsiones especiales de la ley; 2o. el nombre y residencia del alguacil así como el tribunal donde ejerza sus funciones; los nombres y residencia del demandado; y el nombre de la persona a quien se entregue la copia del emplazamiento; 3o. el objeto de la demanda, con la exposición sumaria de los medios; y 4o. la indicación del tribunal que deba conocer de la demanda, así como la del plazo para la comparecencia.*

*Art. 62.- En el caso de que el alguacil tenga que salir fuera de la población para notificar el acta de emplazamiento, se le abonarán sus dietas, conforme al arancel de costas judiciales.*

*Art. 63.- No se notificará ningún emplazamiento en los días de fiesta legal, sin permiso del presidente del tribunal que deba conocer de la demanda.*

*Art. 64.- En la materia real o mixta, los emplazamientos expresarán, a pena de nulidad, la naturaleza de la heredad, la común y, en tanto que sea posible, la sección o lugar en que esté situada; dos de los linderos, a lo menos; si fuere una casa, se expresará la calle y el número, si lo hubiere: si se trata de un predio rústico o fundo de labranza o granja, bastará designar el nombre y la situación de ellos.*

*Art. 65.- (Modificado por la Ley 5210 del 11 de septiembre de 1959). Con el emplazamiento se dará copia de los documentos, o de la parte de aquellos en que se apoye la demanda. A la falta de estas copias, no se regularán en las costas las que el demandante estuviere obligado a producir en el curso de la instancia.*

*Art. 66.- El alguacil no podrá autorizar los actos requeridos por sus parientes y afines, ni los de su esposa, en línea directa, hasta lo infinito; y en la línea colateral, hasta primo hermano inclusive: el todo a pena de nulidad.*

*Art. 67.- Los alguaciles están obligados a expresar el valor del emplazamiento, tanto en original como en la copia bajo la pena de un peso, que se hará efectiva al registrarse el acto.*

*Art. 68.- (Modificado por la Ley 3459 del 24 de septiembre de 1952). Los emplazamientos deben notificarse a la misma persona, o en su domicilio, dejándole copia. Si el alguacil no encontrare en éste ni a la persona a quien se emplaza ni a ninguno de sus parientes, empleados o sirvientes, entregará la copia a uno de los vecinos, quien firmará en el original. Si el vecino no quiere o no puede firmar, el alguacil entregará la copia al síndico municipal, o a quien haga sus veces, si fuere en la cabecera de un municipio, y al alcalde pedáneo si fuere en el campo. Estos funcionarios deberán visar el original, libre de todo gasto. El alguacil hará mención de todo, tanto en el original como en las copias.*

Sin embargo, lo antes indicado no resulta uniforme dentro de las Cámaras Civiles y comerciales de los Juzgados de Primera Instancia, ya que, existen procedimientos especiales, dentro del mismo tribunal, que se han diversificado según la materia, tomo es el caso de las acciones comerciales o bien las demandas en divorcio, entre otras, lo que será tratado más profundamente en el capítulo 3 de este trabajo de investigación.

Es importante destacar que, en general se desconoce si una jurisdicción civil está apoderada de un asunto de naturaleza contenciosa, hasta que una de las partes involucradas en el mismo no persigue la audiencia.

El proceso civil se instruye agotando, en primer término la comunicación de documentos y luego las medidas que mediante sentencia preparatoria apruebe el juez apoderado del caso, quien es que decide, en el curso de la instancia las pruebas que evaluará para determinar la pertinencia o no de la acción, lo que, en principio, puede interpretarse como una violación al principio de imparcialidad, ya que, permitir a un juez

que diga si necesita una prueba en específico para decidir sobre un caso es obligarlo a anticipar su decisión.

En el sentido estricto de lo que se ha visto, el tribunal civil está llamado a desarrollar el procedimiento en dos fases, una primera fase donde se juzgue la admisibilidad de la acción, y se determinen las pruebas que serán aportadas al plenario, una segunda fase donde esas pruebas sean presentadas y las medidas ejecutadas y una tercera fase donde se formulen las conclusiones de fondo.

Es lo que se deduce de la lectura del Código de Procedimiento civil y del catálogo de excepciones e incidentes, la jerarquía de las pruebas y la diferencia entre los tipos de sentencia a intervenir, según el objeto de la cosa juzgada, sentencias sobre la admisibilidad del proceso (interlocutorias), sentencias sobre las medidas de instrucción (preparatorias), y sentencias sobre el fondo (definitivas), y los recursos abiertos para cada una de ellas.

Otro de los detalles a resaltar es la jerarquía probatoria que se deduce de lo dispuesto en el artículo 1341 del Código Civil Dominicano que establece: *Debe extenderse acta ante notario o bajo firma privada, de todas las cosas cuya suma o valor exceda de treinta pesos, aún por depósitos voluntarios; y no se recibirá prueba alguna de testigos en contra o fuera de lo contenido en las actas, ni sobre lo que se alegue haberse dicho antes, en, o después de aquellas, aunque se trate de una suma o valor menor de treinta pesos. Todo esto, sin perjuicio de lo que se prescribe en las leyes relativas al comercio (Acosta, 2003)<sup>17</sup>.*

Como comentario al margen se destaca que el texto antes indicado conjuntamente con los demás textos de otras normas vigentes en el país está publicado en la página de

---

<sup>17</sup> Acosta, J.P. (2003). Código civil y legislación complementaria. Ed. Dalis. Pag.148.

consultas de la OEA a disposición de los posibles inversionistas que quieran determinar que tanta seguridad jurídica hay en la República Dominicana para sus inversiones.

## **2.2 Código Procesal Penal.**

El Código Procesal Penal fue promulgado en fecha el diecinueve (19) de Julio del año dos mil dos (2002) mediante la Ley 76-02 y, en esencia, regula el procedimiento ante los Tribunales que administran la justicia penal.

La principal conquista de esta pieza legislativa fue las garantías de los derechos fundamentales del imputado y la víctima, mediante la asistencia legal para ambos actores del proceso, la eliminación de la posibilidad de ser juzgado en contumacia, es decir en ausencia del imputado, la eliminación de la parte inquisitoria del proceso, así como la introducción de la instancia del juez de ejecución de la pena que garantiza su cumplimiento, en condiciones dignas para el interno.

Vasta una lectura al artículo 1 y 5 de la Ley 76-02 para percibir el objeto de la misma:

*Artículo 1.- Los tribunales, al aplicar la ley, garantizan la vigencia efectiva de la Constitución de la República y de los tratados internacionales y sus interpretaciones por los órganos jurisdiccionales creados por éstos, cuyas normas y principios son de aplicación directa e inmediata en los casos sometidos a su jurisdicción y prevalecen siempre sobre la ley.*

*La inobservancia de una norma de garantía judicial establecida en favor del imputado no puede ser invocada en su perjuicio.*

Mientras el Artículo 5 establece que: *Los jueces sólo están vinculados a la ley. Los jueces deben actuar en forma imparcial y son independientes de los otros poderes del*

*Estado y de toda injerencia que pudiere provenir de los demás integrantes del Poder Judicial o de los particulares. (Moscoso Segarra & Jáquez Liranzo, 2006)<sup>18</sup>*

Esta pieza legislativa introduce un sistema acusatorio, reivindica el estado de inocencia y sustituye el concepto de íntima convicción por la sana crítica, como garantía de un proceso imparcial y objetivo, introduce la figura de los tribunales colegiados, atendiendo a la naturaleza de las infracciones, entre otras tantas situaciones que ha encontrado tanto detractores como defensores y en las que no se abundará dada la naturaleza de la presente investigación.

La jurisdicción penal, se apodera, de tres formas, dependiendo de la naturaleza de la acción, que puede ser Pública, Pública a Instancia Privada y a Instancia Privada.

*Artículo 29. La acción penal es pública o privada. Cuando es pública su ejercicio corresponde al ministerio público, sin perjuicio de la participación que este código concede a la víctima. Cuando es privada su ejercicio únicamente corresponde a la víctima. (Moscoso Segarra & Jáquez Liranzo, 2006)<sup>19</sup>*

En la acción pública y en la pública a instancia privada, el tribunal es apoderado por el Ministerio Público, que puede ponerse en marcha por una denuncia o querrela formal, la diferencia clave en estas dos instancias es que las acciones públicas a instancia privada, se extingue con la falta de interés o desistimiento de la parte querellante, mientras que la acción pública puede ser sostenida y completada por el Ministerio Público.

---

<sup>18</sup> Moscoso Segarra, A (coordinador) y Jáquez Liranzo, R. (editor). (2006). Compendio de la normativa procesal penal dominicana. P.63-64

<sup>19</sup> Moscoso Segarra, A (coordinador) y Jáquez Liranzo, R. (editor). (2006). Compendio de la normativa procesal penal dominicana. P.68

Las acciones privadas son apoderadas mediante querrela directa depositada en el tribunal por la víctima constituida formalmente en querellante.

En las acciones públicas y pública a instancia privada, el tribunal es apoderado luego que el Ministerio Público agota una fase de investigación y está preparado para presentar acusación. Cabe destacar que, previo al apoderamiento, los tribunales intervienen en la fase de investigación, a requerimiento del ministerio público, ordenando las medidas que faciliten la investigación incluyendo las medidas de coerción.

Sin embargo, en las acciones privadas el fardo de la prueba es presentado por la parte querellante, sin que medie una fase formal de investigación.

Una vez presentada la acusación el encartado, imputado o formalmente acusado, según la especie podrá presentar su escrito de defensa con las pruebas que entienda pertinentes para destruir los elementos que justifican la acusación o imputación.

En este caso la jurisdicción está determinada por el lugar donde se cometieron los hechos, de lo que se deduce que la jurisdicción es territorial y no personal.

También está caracterizada por la naturaleza de los hechos que es lo que determinará si el tribunal que habrá de conocer la instancia es unipersonal o colegiado, figura introducida por este Código, para las acciones de primer grado.

Es importante destacar que en lo que respecta al juez natural este Código se refiere en abstracto al juez apoderado, dejando las competencias territoriales y de atribución enmarcada en las reglas generales que ya se han indicado.

Cómo se ha adelantado, el proceso penal se instruye en varias fases, para las acciones pública y pública a instancia privada, existe una primera fase de investigación, que se agota en el Ministerio Público, que culmina con la presentación formal de la acusación, con la que se apodera al tribunal.



En el transcurso de esta fase el Ministerio Público requerirá autorización del juez de la instrucción para la ejecución de medidas que le permitan el ejercicio de las pesquisas, tales como ordenes de allanamiento, intervención telefónica, citaciones, decomisos, entre otras.

En la segunda fase, es la instrucción del proceso, lo que se agota por el juez de la instrucción en las acciones pública y pública a instancia privada, que culmina con el auto de apertura a juicio o el no a lugar.

Finalmente, el proceso de juicio de fondo en el que se desarrollan, discute y contrastan las pruebas aportadas para lograr una sentencia que resuelve la litis, que puede suponer penas privativas de libertad, multas, pérdida o limitación de los ejercicios civiles o servicio comunitario, de manera independiente o combinada.

Sin embargo, en las acciones a instancia privadas, se inician con el apoderamiento directo del tribunal y el juicio se desarrolla en tres etapas, ante el mismo juzgador, una primera etapa en la que se da oportunidad a las partes de arribar a un acuerdo respecto de la imputación (fase conciliatoria), en caso de no lograrse acuerdo, una segunda etapa donde se presenta el escrito de defensa, con las pruebas a descargo y se da la oportunidad de presentar incidentes para determinar la admisibilidad de la instancia, lo que equivaldría al auto de apertura a juicio (fase preliminar) y un tercer momento donde se debaten las pruebas aportadas y se celebran las medidas de instrucción propuestas en los respectivos escritos (fase de juicio).

El proceso penal siempre tiene abierta la posibilidad de recurrir mediante instancia que se deposita ante el tribunal que dictó la Sentencia, como se establece en los artículos 416, 418, 419 y 420 del Código Procesal Penal, donde puede evidenciarse que la Corte es garante de que se cumplan los plazos y el debido proceso:

**ARTÍCULO 416.- Decisiones Recurribles.** *El recurso de apelación es admisible contra la sentencia de absolución o condena.*

**ARTÍCULO 418.- Presentación.** *La apelación se formaliza con la presentación un escrito motivado en la secretaría del juez o tribunal que dictó la sentencia, en el término de diez días a partir de su notificación. En el escrito de apelación se expresa concreta y separadamente cada motivo con sus fundamentos, la norma violada y la solución pretendida. Fuera de esta oportunidad, no puede aducirse otro motivo.*

*Para acreditar un defecto del procedimiento el recurso versará sobre la omisión, inexactitud o falsedad del acta del debate o de la sentencia, para lo cual el apelante presenta prueba en el escrito, indicando con precisión lo que pretende probar.*

**ARTÍCULO 419.- Comunicación a las Partes y Remisión.** *Presentado el recurso, el secretario lo notifica a las demás partes para que lo contesten por escrito depositado en la secretaría del tribunal dentro de un plazo de cinco días y, en su caso, presenten prueba. El secretario, sin más trámite, dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo anterior, remite las actuaciones a la Corte de Apelación, para que ésta decida.*

**ARTÍCULO 420.- Procedimiento.** *Recibidas las actuaciones, la Corte de Apelación, dentro de los diez días siguientes, si estima admisible el recurso, fija una audiencia que debe realizarse dentro de un plazo no menor de cinco días ni mayor de diez.*

*La parte que haya ofrecido prueba en ocasión del recurso, tiene la carga de su presentación en la audiencia.*

*Si la producción de la prueba amerita una actuación conminatoria el secretario de la Corte de Apelación, a solicitud del recurrente, expide las citaciones u órdenes que sean necesarias. (Moscoso Segarra & Jáquez Liranzo, 2006)<sup>20</sup>*

Es de suma importancia destacar dos aspectos del proceso penal, primero, no se puede celebrar juicio sin la presencia del imputado, segundo el imputado no puede estar desprovisto de defensa técnica, por lo que si no tiene abogado se le asigna un defensor público y si la víctima quiere constituirse en querellante y no tiene representante legal el sistema le proporciona uno.

Otro detalle importante del procedimiento y la instrucción del proceso penal, lo que constituyó una novedad en el 2002 es que la víctima, constituida en querellante, puede pedir sanción en contra del imputado por lo que no está limitada a perseguir sanciones económicas y, la víctima puede comparecer en esta calidad sin pretensión expresa, sólo para ser oída en el curso de la instancia.

### **2.3 Código de Trabajo.**

El Código de Trabajo de la República Dominicana se instituye por medio de la Ley 16-92 promulgada en fecha veintinueve (29) del mes de mayo del año mil novecientos noventa y dos (1992), esta es una pieza legislativa que crea una serie de presunciones en favor del trabajador y establece la premisa de una relación laboral en toda actividad en que haya subordinación, lo que no necesariamente se corresponde con la realidad.

---

<sup>20</sup> Moscoso Segarra, A (coordinador) y Jáquez Liranzo, R. (editor). (2006). Compendio de la normativa procesal dominicana. P.195-197

Así mismo establece principios fundamentales, entre los que destaca el “*in dubio pro operario*”, que, mal aplicado, se convierte en una herramienta en manos de desaprensivos que utilizan la norma como un medio de enriquecimiento sin causa, tema el cuál en sí mismo es un objeto de estudio completo.

Los tribunales de la jurisdicción laboral, en suma, actúan en dos vertientes:

*1. Como tribunales de conciliación, en todas las demandas que surjan entre empleadores y trabajadores o entre trabajadores solos, en ocasión de la aplicación de las leyes y reglamentos de trabajo, o de la ejecución del contrato de trabajo, o de la ejecución de contratos de trabajo y de pactos colectivos de trabajo.*

*2. Como tribunales de juicio, en primera y última instancia, en todas las demandas no resueltas por la vía de la conciliación, cuando su cuantía no exceda del valor equivalente a diez salarios mínimos y en apelación, cuando exceda de esta suma o su cuantía sea indeterminada. (García, 2000)<sup>21</sup>*

En este Código, se establece que la jurisdicción laboral se apodera mediante una instancia que debe estar acompañada con todos los elementos de prueba que la sustentan, instancia que puede ser redactada por un letrado, por el accionante y, en caso de que éste no sepa leer ni escribir, la secretaria del tribunal deberá redactarla por él (haciendo mención de las dificultades que tiene, lo que resulta coherente con la fe pública que reviste a esta auxiliar de la justicia.

*Art. 510.- La parte que carezca de aptitud para la redacción del escrito de demanda puede utilizar los servicios del secretario del tribunal o del empleado que éste indique. La*

---

21 García, J. J., (2000). DERECHO CONSTITUCIONAL DOMINICANO. Pag.368

*formalidad de la firma está sometida a lo prescrito en el ordinal 6o. del artículo 509. (Ministerio de Trabajo, 2021)<sup>22</sup>*

La instancia debe contener los datos generales de la persona y su representante, cuando proceda, deberá contener las piezas que el demandante tenga como justificación de la misma, pudiendo hacer reserva de depositar documentos adicionales en caso de no tenerlos en su poder en el instante de interponer la acción.

*Art. 508.- En toda materia ordinaria relativa a conflictos jurídicos, la acción se inicia mediante demanda escrita de la parte que reclama dirigida al juez del tribunal competente y entregada al secretario de dicho tribunal, con los documentos que la justifique, si los hay, de todo lo cual se expedirá recibo.*

*En las materias, sumarias de introducción, sustanciación y juicio las demandas están sometidas a lo prescrito en el Título VII de este Libro.*

*Art. 509.- El escrito de demanda debe expresar: 1. La designación del tribunal ante el cual se acude y el lugar donde funcione; 2. Los nombres, profesión, domicilio real y menciones relativas a la cédula del demandante, así como la indicación precisa de un domicilio de elección en el lugar en que tenga su asiento el tribunal amparado; 3. Los nombres y residencias de los empleadores, o los domicilios de elección de éstos, si existe contrato de trabajo escrito en el cual conste dicha elección; 4. La enunciación sucinta, pero ordenada y precisa, de los hechos, la del lugar donde han ocurrido y su fecha exacta o aproximada; 5. El objeto de la demanda y una breve exposición de las razones que le sirven de fundamento; 6. La fecha de la redacción del escrito y la firma del demandante, o la de*

---

<sup>22</sup> [http://mt.gob.do/images/docs/biblioteca/codigo\\_de\\_trabajo.pdf](http://mt.gob.do/images/docs/biblioteca/codigo_de_trabajo.pdf), consultado en fecha 12 de Julio

*su mandatario, si lo tiene; y si no tiene ninguno ni sabe firmar, la de una persona que no desempeñe cargo en el tribunal y que, a ruego suyo, lo haga en presencia del secretario, lo cual éste certificará.*

*Art. 511.- En las cuarenta y ocho horas subsiguientes a la entrega mencionada en el artículo 508, el presidente del juzgado designará al juez que conocerá de la demanda. Dentro de las cuarenta y ocho horas subsiguientes, el juez autorizará la notificación de la demanda, y los documentos depositados con ella a la persona demandada, así como su citación a la audiencia que se fije en el mismo auto mediante alguacil del tribunal que conoce el caso. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un término no menor de tres días francos.*

*Art. 512.- Para la notificación prescrita en el artículo 511, el alguacil observará lo dispuesto en los artículos 68 y 69 del Código de Procedimiento Civil. El acta de notificación enunciará: 1. Lugar y fecha de la actuación del alguacil; 2. Fecha del auto que autoriza la notificación y designación del tribunal cuyo juez lo haya dictado; 3. Nombres y residencia del alguacil, y designación del tribunal en el cual desempeñe sus funciones; 4. Declaración del alguacil de haberse trasladado al lugar donde debe hacerse la notificación, e indicación de los nombres y calidad de la persona con quien hable y a quien entregue las copias del escrito de demanda, de los documentos y del auto, así como de su propia acta; 5. Monto de los honorarios de la actuación y firma del alguacil.*

*Art. 513.- La parte demandada depositará su escrito de defensa en la secretaría del juzgado ante el cual se le haya citado, antes de la hora fijada para la audiencia. Con el depósito de su escrito, hará también el de los documentos que sirvan de base a su defensa,*

*si los tiene, así como el de las copias requeridas por el artículo 491 (Ministerio de Trabajo, 2021)*<sup>23</sup>.

Una de las características más destacadas, es que la legislación laboral permite la subsanación de cualquier error material y expresamente establece que no se derivarán nulidades por vicios relacionados con la forma.

Una vez recibida la instancia el juez emitirá un acto administrativo en el que autorizará al demandante a notificar la demanda conjuntamente con las piezas que le acompañan y fijará una audiencia de conciliación.

La parte demandada, a su vez producirá un escrito de defensa, igualmente, por intermedio de abogado, en su propio nombre o acudirá al tribunal con las piezas que tenga en su defensa para que la secretaria lo redacte por él, escrito que deberá ser presentado a más tardar el día fijado para conocer la audiencia.

Es necesario apuntar que el plazo mínimo para el llamamiento a audiencia es de tres días antes de celebrarse la misma

El tribunal competente en esta materia, es aquel que corresponda, según el domicilio del demandado, de lo que se deduce que, en las zonas geográficas donde existe mayor concentración de industria o mayor actividad económica en general, los apoderamientos serán más numerosos que en aquellos lugares donde la actividad económica sea limitada.

La instrucción del proceso laboral se agota, de manera ordinaria en dos fases, una primera fase conciliatoria y una de discusión de prueba y fondo, en la primera, las partes

---

<sup>23</sup> [http://mt.gob.do/images/docs/biblioteca/codigo\\_de\\_trabajo.pdf](http://mt.gob.do/images/docs/biblioteca/codigo_de_trabajo.pdf), consultada el 12 de Julio del

manifiestan su interés de arribar a un acuerdo transaccional, y la segunda, en caso de no acuerdo donde se conocerán las pruebas aportadas, la posibilidad de incluir nuevas pruebas, incluyendo las testimoniales, visita a los lugares, comparecencia de partes con posibilidad de declarar bajo juramento decisorio e informes periciales.

El proceso está diseñado para agotarse en un máximo de tres audiencias, sin embargo, atendiendo a las particularidades del caso, puede resolverse en dos o diez, particularidades que, en principio, deben estar vinculadas a la complejidad del caso, al número y tipo de pruebas a discutir y a las incidencias propias de cada proceso.

Existe, sin embargo, una variante en materia sumaria y es que se agotan ambas fases en la misma audiencia.

Otra particularidad que presenta el proceso laboral es que las medidas cautelares, entre las que están las conservatorias, son de naturaleza contenciosa y las conoce la presidencia del tribunal apoderado de la instancia o quien haga sus veces, en aquellas jurisdicciones que no estén divididas en salas.

#### **2.4 Código que crea un Sistema para la protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes.**

La Ley 136-03 promulgada en fecha veintidós (22) del mes de Julio del año dos mil tres (2003) instituye el Código que crea un Sistema para la Protección de los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, prevé, entre otras cosas, procedimientos de naturaleza Civil y Penal, así como procedimientos especiales para mayores de edad a agotarse en los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes, cuando lesionen algunos de los derechos declarados. También prevé sanciones para los adultos que conculquen los derechos fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, que



serán conocidos por las Cámaras Penales de los Juzgados de Primera Instancia y Cortes de Apelación ordinarios.

Esta ley declara expresamente los derechos y obligaciones de los menores de edad respecto de los adultos y las obligaciones de éstos con respecto de los niños, niñas y adolescentes, también establece una serie de consecuencias en los casos de lesión de los derechos a los menores de edad y sanciones para éstos cuando entran en conflicto con la ley.

Crea una jurisdicción especializada para el conocimiento de las acciones antes indicada, así como órganos de soporte para la garantía del ejercicio de los derechos declarados en favor de los niños, niñas y adolescentes.

Crea así mismo un ministerio público especializado, partiendo de la tesis de que un menor de edad en conflicto con la ley, previo a constituirse en victimario fue víctima, por lo que el Defensor de los Menores, que es el título del ministerio público tiene la doble función de garantizar los derechos de los menores de edad y presentar acusación en su contra cuando entran en conflicto con la ley.

Salvo las acciones competencia de las salas civiles, de carácter gracioso, toda acción a interponerse ante el Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes, entra con un apoderamiento hecho por el Ministerio Público, por la dualidad que expresamos anteriormente.

En las acciones civiles, se lleva una denuncia ante el Defensor de menores, esta acción se recoge en un formulario o mediante la recepción de una denuncia formal y el ministerio público, tras agotar la fase de investigación, si las partes no arriban a un acuerdo apodera al tribunal (esto aplica para la guarda y la regulación de derecho de visita), sin embargo, en lo que tiene que ver con la impugnación de filiación, desconocimiento y

reconocimiento de paternidad, la parte interesada elabora una instancia y, por intermedio de abogado, apodera de manera directa al Tribunal.

*Art. 210.- DE LA COMPOSICIÓN. Los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes tendrán a su cargo los procesos judiciales en materia penal en asuntos de familia y protección, referentes a niños, niñas y adolescentes, y excepcionalmente de toda otra materia que se le atribuya. Estarán compuestos por una sala civil y una sala penal, que funcionarán con independencia una de otra, en sus respectivas competencias.*

*Cada sala estará integrada por: a) El Juez de Niños, Niñas y Adolescentes; b) El secretario(a); c) El alguacil de estrados.*

*Párrafo I.- El momento de entrada en funcionamiento de cada sala de lo civil y de cada sala de lo penal del Tribunal de Niños, Niñas o Adolescentes lo decidirá la Suprema Corte de Justicia, tomando en cuenta las necesidades de cada Distrito Judicial.*

*Párrafo II.- El Procurador Fiscal de Niños, Niñas y Adolescentes representará al Ministerio Público en la sala de lo penal, y en todos los asuntos civiles en que fuere necesario su opinión o participación.*

*En cada Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes funcionará un equipo multidisciplinario, conforme se especifica más adelante.*

*Párrafo III.- Para crear un ambiente que facilite la comunicación con los niños, niñas y adolescentes, sujetos de esta jurisdicción, en las audiencias, ni los jueces ni el Ministerio Público ni los abogados usarán togas y birretes.*

*Art. 211.- LA SALA DE LO CIVIL DEL TRIBUNAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. La sala de lo civil del Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes tiene competencia para conocer y decidir: a) Las demandas sobre reclamación y denegación de filiación de los hijos e hijas y acciones relativas. El Código para el Sistema de Protección y*

*los Derechos Fundamentales 93 de Niños, Niñas y Adolescentes derecho de reclamación de afiliación no prescribe para los hijos e hijas. Las madres podrán ejercer este derecho durante la minoridad de sus hijos e hijas; b) Las demandas en rectificación de actas de estado civil a solicitud de parte interesada u ordenadas por un organismo competente referente a niños, niñas y adolescentes; c) Regulación y rectificación de las declaraciones de nacimiento tardías de niños, niñas y adolescentes; d) Lo relacionado con la emisión de actas de nacimiento de los niños, niñas y adolescentes, cuyos padres y madres hayan desaparecido o sean desconocidos, ordenadas por un organismo competente; e) Lo relacionado con la autoridad del padre y de la madre, y su suspensión temporal o terminación; f) La emancipación de los y las adolescentes; g) La autorización o consentimiento matrimonial de los y las adolescentes; h) Los procesos sobre adopción de niños, niñas y adolescentes y su homologación, así como lo referente a la revocación del consentimiento, su impugnación o su nulidad; i) La demanda de guarda, colocación familiar y regulación sobre régimen de visitas de los niños, niñas y adolescentes; j) De la homologación de las sentencias dictadas por tribunales extranjeros en materia de filiación, guarda, régimen de visitas, alimentos, adopción y demás asuntos del derecho de familia; k) La revisión, control y supervisión del cumplimiento o incumplimiento de las medidas especiales de protección dispuestas en este Código; 94 Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes l) Sobre la violación de medidas de protección contenidas en este Código; m) Ordenar medidas cautelares y preventivas de manera provisional, mediante auto, en lo referente a la solicitud de los padres, tutores o responsables y de los representantes del Ministerio Público de Niños, Niñas y Adolescentes; n) Convocar, conocer y conformar el Consejo de Familia; designación y/o remoción de tutores y protutores para la administración y protección del*

*patrimonio de un niño, niña y adolescente. Otorgará expresamente autorización a los tutores para realizar actos de disposición y conservación; ñ) Declaración de estado de abandono de los niños, niñas y adolescentes para los fines de este Código; o) Promover y homologar acuerdos conciliatorios sobre asistencia familiar para los niños, niñas y adolescentes; p) Autorización para que los niños, niñas y adolescentes puedan viajar al exterior en compañía de su padre o madre, adoptantes o terceros; q) Homologar el acta de designación de la familia sustituta y toda decisión que se pueda presentar en este sentido; r) De las acciones en reclamación o reparación de los daños y perjuicios derivados de actuaciones de niños o niñas menores de trece (13) años de edad, o cuando siendo mayores de trece (13) años compromete sólo su responsabilidad civil o la de sus padres o responsables; s) Así como cualquier otro asunto que, de modo expreso, se le atribuya.*

***Párrafo. - La competencia territorial de la sala de lo civil se regirá por las normas que rigen esta materia en el Código de Procedimiento Civil.***

*Art. 212.- APODERAMIENTO. Independientemente de los procedimientos establecidos en materias específicas, el apoderamiento de la sala de lo civil se hará mediante instancia motivada ante el Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes o mediante declaración de parte interesada en la secretaría del tribunal.*

*Art. 213.- COMPETENCIA EN RAZÓN DE LA PERSONA. El tribunal competente de niños, niñas y adolescentes en atribuciones civiles lo será el del Distrito Judicial donde tiene su domicilio el niño, niña o adolescente.*

*Párrafo. - El domicilio legal de niño, niña o adolescente es el de la persona que detenta la guarda, sea por mandato de la ley o por decisión judicial.*

*Art. 214.- CARÁCTER PROVISIONAL DE LAS SENTENCIAS. Las sentencias en materia civil tendrán un carácter provisional, excepto las sentencias de reconocimiento o relativas al estado civil. (Poder Judicial de la República Dominicana, 2021)<sup>24</sup>*

Cabe destacar que, entre las normas antes indicadas, resulta evidente que existen de la naturaleza que corresponde a la Organización Judicial.

En las acciones penales, siguiendo las reglas establecidas en el Código Procesal Penal, se interpone la querrela o denuncia ante el Defensor de Menores quien apodera al tribunal, siguiendo los procedimientos establecidos en la normativa penal general, pero ante los tribunales especializados.

*Art. 215.- LA SALA DE LO PENAL DEL TRIBUNAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. La sala de lo penal tendrá competencia para conocer de las acciones que surjan de los actos infraccionales cometidos por los adolescentes, conforme a los procedimientos y atribuciones establecidos en este Código.*

*Así también conocerá de todo otro asunto que de modo expreso se le atribuya en este Código.*

*Párrafo. - La competencia territorial de la sala penal lo determinará el lugar de la ocurrencia del acto infraccional. Las reglas contenidas en los artículos 60 al 68 de la ley 76-02, del 19 de julio del 2002, que instituye el Código Procesal Penal, relativas a la competencia y sus efectos, regirán en la justicia penal de la persona adolescente.*

*Art. 217.- COMPETENCIAS DE LA CORTE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. La Corte de Apelación de Niños, Niñas y Adolescentes es competente*

---

<sup>24</sup> [https://poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/Codigo\\_NNA.pdf](https://poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/Codigo_NNA.pdf) consultada en fecha

*para conocer: a) De los recursos de apelación de las decisiones de la sala civil y la sala penal del Tribunal de Primera Instancia de Niños, Niñas y Adolescentes; b) Incidentes que se promueven durante la substanciación de los procesos en los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes, en los casos y en la forma que se indicará; c) De las quejas por demora procesal o denegación de justicia de los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes; d) Homologación del Consejo de Familia; e) Recusaciones o inhibiciones de los jueces de Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes; f) Recurso de apelación respecto de las decisiones del Tribunal de Ejecución de la Sanción; g) Así como cualquier otra atribución o competencia asignada por este Código y leyes especiales.*

*Art. 219.- DE LOS TRIBUNALES DE EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN DE LA PERSONA ADOLESCENTE. Habrá por lo menos un Tribunal de Ejecución de la Sanción de la persona adolescente en cada Departamento Judicial. Es de su competencia el control de la ejecución de las sentencias irrevocables y de todas las cuestiones que se planteen sobre la ejecución de la sanción privativa de libertad y de cualquier otra sanción o medida ordenada contra la persona adolescente.*

*Art. 220.- DESPACHO JUDICIAL. Las disposiciones relativas a la estructura y funcionamiento del despacho judicial, contenidas en los artículos 77 y siguientes del Código Procesal Penal, son aplicables a esta materia, en cuanto se ajusten a las jurisdicciones de niños, niñas y adolescentes. (Poder Judicial de la República Dominicana, 2021)<sup>25</sup>*

---

<sup>25</sup> [https://poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/Codigo\\_NNA.pdf](https://poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/Codigo_NNA.pdf), consultada el 12 de

En los casos que involucran actos del Estado Civil debe ponerse en causa a la Junta Central Electoral, que es competente para conocer de las acciones contra los actos del Estado Civil cuando el sujeto declarado es mayor de edad.

En las acciones de naturaleza civil, la competencia la determina el domicilio del menor de edad, independientemente del domicilio del demandado y, en materia penal, el lugar donde se materializaron los hechos.

Es importante destacar que, para retener la competencia de los tribunales de niños, niñas y adolescentes se ha establecido una presunción de minoridad.

La instrucción del proceso varía según la naturaleza de la instancia, en las acciones que se introducen por el Ministerio Público se realiza la investigación y se abre una fase conciliatoria, una vez se apodera el tribunal, éste agota las medidas de instrucción, con el auxilio del órgano multidisciplinario, en los casos que procedan, y, en principio hay libertad probatoria.

En los asuntos penales, se el procedimiento se desarrolla como se ha visto en el apartado anterior.

Las sentencias civiles, si bien no adquieren autoridad de cosa irrevocablemente juzgada, en lo que respecta a la guarda y al derecho de visita, son recurribles, al igual que las sentencias penales.

Los asuntos de jurisdicción graciosa, se someten mediante instancia y pueden impugnarse por la acción principal en nulidad.

## **2.5 Ley de Registro Inmobiliario de la República Dominicana.**

La ley 108-05 sobre Registro Inmobiliario en la República Dominicana fue promulgada en fecha veintitrés (23) del mes de Marzo del año dos mil cinco (2005) y, en

esencia, organiza el registro de la propiedad inmobiliaria y sus accesorios en la República dominicana, igualmente establece los diversos procedimientos y sus formalidades ante la jurisdicción inmobiliaria y el registro de títulos y sus dependencias, de lo que se deduce que establece procedimientos en jurisdicción graciosa y contenciosa que tengan por objeto el derecho real.

Esta Ley sustituye el sistema Torrens para la identificación de la propiedad inmobiliaria por un sistema geodésico, es decir coordenadas georreferenciales, lo que supone un cambio sustancial en la identificación del terreno.

Introduce variantes en la organización de los tribunales de jurisdicción inmobiliaria, e incluso mantiene una diferencia entre los tribunales ordinarios que se conocen como de Primera Instancia y Corte de Apelación, por Jurisdicción Original y Superior del Tribunal de Tierras.

En sentido general, toda acción ante los Tribunales de Tierra, inician con el depósito de una instancia que, una vez depositada, debe serle notificada a la parte adversa y en un plazo breve, depositar la constancia de citación ante el tribunal apoderado que, emitirá un auto de fijación de audiencia.

La parte adversa, producirá entonces un escrito de defensa en el que hará valer los elementos de prueba y los incidentes sobre la instancia.

Escrito que deberá serle notificado a la parte demandante quien podrá contestarlo.

En esta materia, por su naturaleza, la competencia está determinada por el lugar donde se encuentre ubicado el inmueble objeto de la instancia, por cuanto se trata de materia real.

Es importante destacar que, el tribunal de tierras tiene competencia para conocer de las litis sobre derechos registrados, de lo que se deduce que las acciones de la misma



naturaleza cuyo objeto sean inmuebles sin registrar o terrenos comuneros, siguen siendo competencia de la jurisdicción de derecho común.

Igualmente, las acciones personales que se relacionen o sean consustancial a la litis sobre derechos registrados, serán competencia accesoria del tribunal de tierras.

La jurisdicción inmobiliaria conoce los procesos sometidos a su consideración en dos fases, en una primera fase se presentan las pruebas que ambas partes tienen para someter al escrutinio del tribunal, en apoyo a sus pretensiones, se plantean y resuelven los posibles incidentes al procedimiento.

En una segunda fase las partes formulan sus conclusiones.

Estos procesos tienen abiertos un segundo grado de jurisdicción, y las decisiones dadas en jurisdicción graciosa se pueden atacar por una acción principal en nulidad.

Es interesante, que los procesos a seguir en la Jurisdicción Inmobiliaria, se relacionan a la naturaleza de la instancia, con sus reglas particulares, como puede apreciarse a continuación:

## *LOS PROCEDIMIENTOS ANTE LA JURISDICCIÓN INMOBILIARIA*

### *CAPÍTULO I PROCESO DE SANEAMIENTO*

*Art. 20.- Definición. Es el proceso de orden público por medio del cual se determina e individualiza el terreno, se depuran los derechos que recaen sobre él y estos quedan registrados por primera vez. Párrafo I.- Pueden iniciar este proceso: a) El Estado Dominicano; b) Toda persona física o moral que reclame o posea un derecho sobre un inmueble no registrado.*

*Párrafo II.- **En el proceso de saneamiento no se requiere el ministerio de abogado, salvo que el mismo técnica y jurídicamente se torne litigioso.***

Art. 22. - *Pruebas de la posesión. Se admite todo medio de prueba sobre la posesión, pero la sentencia que adjudique la propiedad no puede fundarse únicamente en la prueba testimonial, **pudiendo el juez ordenar cualquier otra medida complementaria.***

Art. 23.- *Competencia. Sólo los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria son competentes para conocer del proceso de saneamiento.*

Art. 24.- *Etapas del saneamiento. En el proceso de saneamiento se identifican las siguientes etapas: mensura, proceso judicial y registro.*

Art. 26.- *El proceso judicial. Es el procedimiento por ante los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria que depura el derecho a registrar. Párrafo I.- En un plazo no mayor de quince (15) días, el tribunal de jurisdicción original apoderado debe notificar a los reclamantes que se ha iniciado el proceso judicial del saneamiento para que estos, antes de la primera audiencia cumplan con los requisitos de publicidad precisados en esta ley y en la vía reglamentaria. Párrafo II.- La primera audiencia del saneamiento debe celebrarse dentro de los sesenta (60) días posteriores a la recepción del apoderamiento por parte del tribunal de jurisdicción original. Párrafo III.- El tribunal apoderado debe poner en conocimiento del Abogado del Estado del inicio del proceso judicial del saneamiento e informarle la fecha de la primera audiencia, para que este emita su opinión. **La falta de comparecencia o falta de opinión del Abogado del Estado se considera como la falta de interés y la no objeción del Estado al proceso de saneamiento.** La falta de opinión del Abogado del Estado no impide, sin embargo, que el inmueble sea adjudicado. Párrafo IV.- Cualquier litigio referente al terreno en proceso de saneamiento es competencia del tribunal apoderado. Párrafo V.- Todo proceso de saneamiento termina con una sentencia de adjudicación del inmueble, la cual será notificada mediante acto de alguacil, momento a partir del cual comienza a correr el plazo para interponer el recurso de apelación. En caso*

de que ningún particular pueda probar su derecho de propiedad sobre el inmueble, el mismo debe adjudicarse al Estado Dominicano. Párrafo VI. - Si vencido el plazo de apelación nadie recurre la sentencia del Tribunal de Jurisdicción Original, esta adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, excepto en el caso de que se intente el recurso extraordinario de **revisión por causa de fraude** dentro del plazo establecido en la presente ley. Párrafo VII.- La sentencia irrevocable de saneamiento, acompañada del plano definitivo de mensura aprobado y toda aquella documentación complementaria, establecida **por la vía reglamentaria por la Suprema Corte de Justicia, debe ser remitida al Registro de Títulos que corresponda, dentro de los quince (15) días a la recepción de los planos aprobados, para que se efectúen los registros correspondientes y se expida el Certificado de Título.**

## CAPÍTULO II LITIS SOBRE DERECHOS REGISTRADOS

Art. 28.- Definición. Es el proceso contradictorio que se introduce ante los Tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria en relación con un derecho o inmueble registrado. Art. 29.- Competencia. Los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria son los únicos competentes para conocer de las litis sobre derechos registrados siguiendo las disposiciones procesales contenidas en la presente ley y sus reglamentos. **Las acciones deben iniciarse por ante el tribunal de jurisdicción original territorialmente competente.** Art. 30.- Notificación de la demanda. En los casos contradictorios entre partes, **y en el plazo de la octava franca a partir de la fecha de depósito de la demanda en la Secretaría, el demandante debe depositar en la Secretaría del tribunal apoderado la constancia de que ha notificado al demandado por acto de alguacil la instancia improductiva de la demanda depositada en este tribunal.** Párrafo I.- **Hasta tanto el demandante cumpla con este requisito el tribunal no debe fijar audiencia, ni debe realizar ningún tipo de trámite**

**procesal en relación con la demanda.** *Párrafo II.- Para las litis sobre derechos registrados, se reputa contradictoria la sentencia que intervenga cuando el juez haya comprobado que las partes están debidamente citadas.* (Grupo Legalia, 2021)<sup>26</sup>

La garantía en el proceso inmobiliario está contenida en el artículo 31 de la Ley 108-05 que declara la existencia de **Demandas temerarias** y establece que: ***Si queda demostrado durante el proceso la falta de fundamento de la demanda porque la misma haya sido ejercida con ligereza censurable o con el propósito deliberado de hacer daño, el juez podrá ordenar la reparación moral del perjudicado y la indemnización por daños y perjuicios correspondiente conforme a lo dispuesto por el Código Civil.*** *Párrafo. - Sólo pueden introducirse demandas en reparaciones como parte de un proceso y no como acción principal, mediante una demanda reconvenional notificada al demandante principal por acto de alguacil en el curso del proceso.* (Grupo Legalia, 2021)<sup>27</sup>

Esta ley, introduce aspectos interesantes respecto de las medidas provisionales e interlocutorias:

*Art. 32.- Medidas provisionales. Son aquellas de carácter provisorio ordenadas por el juez, a pedimento de parte o de oficio, que no prejuzgan el fondo y son recurribles conjuntamente con la sentencia definitiva por ante el Tribunal Superior de Tierras correspondiente.*

---

<sup>26</sup> [http://legalia.com.do/serve/listfile\\_download.aspx?id=1044&num=1](http://legalia.com.do/serve/listfile_download.aspx?id=1044&num=1) consultada en fecha 12 de Julio del 2021.

<sup>27</sup> [http://legalia.com.do/serve/listfile\\_download.aspx?id=1044&num=1](http://legalia.com.do/serve/listfile_download.aspx?id=1044&num=1) consultada en fecha 12 de Julio del 2021

*Art. 33.- Medidas interlocutorias. Durante el saneamiento o cualquier proceso judicial en relación con inmuebles registrados, el juez apoderado, de oficio o a pedimento de cualquiera de las partes puede tomar las medidas interlocutorias que se impongan, las que son recurribles independientemente de la sentencia definitiva (Grupo Legalia, 2021).<sup>28</sup>*

En materia inmobiliaria, específicamente en el área de Registro, se le ha dado a cada registrador una función calificadora, lo que convierte un trámite en una acción de decisión administrativa, que da al registrador la posibilidad de ordenar medidas adicionales de instrucción, para subsanar e incluso la posibilidad de rechazar la tramitación solicitada.

Como puede apreciarse, en esta materia se da una simbiosis entre el procedimiento ordinario y el administrativo, ya que las decisiones del registro, pueden ser atacadas ante los Tribunales de Tierras, mediante varios recursos. Igualmente, el juez puede ordenar bloqueos registrales sobre los inmuebles objetos del litigio para garantizar el proceso.

---

<sup>28</sup> [http://legalia.com.do/serve/listfile\\_download.aspx?id=1044&num=1](http://legalia.com.do/serve/listfile_download.aspx?id=1044&num=1) consultada en fecha 12 de

### **CAPÍTULO 3. La accesibilidad a la justicia. Un derecho en peligro ante la dispersión y complejidad de la norma.**

Cómo ha podido apreciarse, lo desarrollado en el capítulo anterior se resume en las palabras contenidas en la presentación hecha por Lucas A. Guzmán López respecto de un Derecho Procesal Comercial, con el auspicio de FINJUS y UNPHU en fecha 16 de septiembre del año 2019, cuando retrata la realidad de las normas de procedimiento, en la forma siguiente:

*Cada disciplina jurídica tiene su propio proceso.*

- *En el derecho común hay “defecto”, en lo penal “rebeldía” y en lo inmobiliario no se sabe*
- *En lo laboral se prevé una audiencia de “conciliación” y otra de “pruebas y fondo”, mientras que en lo inmobiliario una audiencia de “pruebas” (e incidentes) y otra de “fondo”*
- *La casación ordinaria se admite contra toda sentencia rendida en única o última instancia sin sustituirla, pero la casación penal es restringida, con vocación vinculante y con posibilidad de dictar sentencia propia*

*La diversidad es interminable*

- *La demanda civil se formaliza con un emplazamiento o una citación por acto de alguacil y en las demás materias mediante un escrito o instancia depositado en secretaría*
- *Los plazos del derecho común se computan en días “calendarios” y a veces “francos”; sin embargo, en la materia penal y en la administrativa solo los días “hábiles” (cuidado con precedente del TC)*

- *En el derecho común el demandado contesta la demanda con un acto de constitución de abogado, en lo laboral con un escrito de defensa y en lo inmobiliario no se sabe*

*La prueba en un panorama confuso*

- *En el derecho común prevalece la prueba preconstituida, mientras que, en lo comercial, en lo penal y en lo laboral impera la libertad de prueba*
- *En el derecho común la prueba testimonial debe ser ordenada por el juez (salvo en materia de divorcio) y en lo laboral y en lo inmobiliario se deposita una lista de testigos 48 horas y cinco días antes de la audiencia, respectivamente*
- *Objeciones en los interrogatorios y resolución núm. 3869-2006, del 21/12/2006, de la SCJ, contentiva de reglamento para el manejo de los medios de prueba en el proceso penal: ¿alcance general? (Guzmán López, 2019)<sup>29</sup>*

Como pudo apreciarse, la forma de apoderar la jurisdicción civil es mediante un acto introductorio de instancia que se produce de manera extrajudicial, contenido en un acto de alguacil que, es depositado en el tribunal por el demandante o por el demandado que promueva la audiencia, la que, según el Código debe ser fijada por auto emitido por el juez, que sólo debe ser notificado a la parte contraria (en caso del demandado) sólo si ha constituido abogado mediante otro acto de alguacil.

En materia de las demandas a breve término, se eleva una instancia al tribunal que justifique el motivo para acortar los plazos, una vez autorizada la reducción, mediante acto de citación se notifica la demanda íntegramente en un acto de alguacil que contenga los

---

<sup>29</sup> Guzmán López, L.A. (2019) Derecho procesal ¿comercial?. Finjus y UNPHU. Slides 4,5,6.

medios y motivos de la mismas, así como el llamamiento a audiencia para ser conocida en la fecha que ha fijado el Tribunal.

En materia de referimiento, se da un apoderamiento extrajudicial, mediante acto que contiene el llamamiento a audiencia para el día habitual de los referimientos y el tribunal se encuentra materialmente apoderado cuando se enrola el expediente.

En materia de divorcio, se deposita una instancia ante el tribunal, solicitando la fijación de la audiencia y, por medio del acto de alguacil, se notifica la instancia, contenida en el mismo, que luego es depositada mediante inventario.

Las acciones ante el juzgado de paz, igual que la de los referimientos, se apoderan extrajudicialmente, mediante un acto de alguacil que contiene el llamamiento a audiencia, que es determinada por la parte accionante.

Según las disposiciones del Código, todo acto introductivo debe ser notificado con las piezas y medios de prueba que se pretenden hacer valer en el curso de la instancia, y en el acto de constitución de abogado, debe también hacerse la correspondiente notificación, piezas que serán incorporadas al tribunal mediante inventario, para la valoración del juez.

Sin embargo, los incidentes de embargo inmobiliario, se apoderan mediante instancia dirigida al tribunal que emite auto de fijación, que debe serle notificado a la parte per siguiente y demás instanciados, con el correspondiente llamamiento a audiencia.

Las medidas cautelares, son de naturaleza graciosa, se apodera al tribunal mediante instancia, sin obligación de denunciar esta solicitud al deudor quien se entera de la misma cuando le son denunciadas, una vez impuestas.



Las reglas de competencia están definidas, por la naturaleza de la acción, o por la cuantía, o por el domicilio del demandado, o por el domicilio de la cosa, o por el domicilio del demandante, según la acción de que se trate.

Así un mismo asunto puede ser apoderado, simultáneamente, en jurisdicciones distintas, lo que genera los incidentes de litis pendencia o conexidad.

La breve reseña realizada sobre las normas precedentemente establecidas, tiene el objetivo de mostrar que, en esencia, la pluralidad de formas de acceder a la justicia en lo que respecta al apoderamiento y la instrucción del proceso, formalmente no tienen justificación, ya que lo que se persigue con esto es definir los tres aspectos indicados anteriormente.

1. El apoderamiento de la instancia, 2. Las normas de competencia; y 3. La instrucción del proceso, que pudiera estar perfectamente definido en un Código Único de Procedimiento donde se mantengan las prácticas que garanticen los derechos y se desechen las arbitrariedades.

Un juez no debe, si va a conocer el fondo de una acción tener la potestad para valorar la pertinencia de las pruebas, porque por más que se desarrollen tesis contrarias, esto afecta su imparcialidad y violenta el acceso a una justicia imparcial y objetiva, se pone en riesgo, al limitar la actividad probatoria de dejar en estado de indefensión a las partes que acuden al proceso.

Una instancia no puede considerarse apoderada por la intervención de un acto extrajudicial, todas las materias deben apoderarse mediante instancia dirigida al tribunal que resulte competente para ello que debería siempre proveer un auto al accionante, para que notifique la acción a su contraparte.

Todo tribunal debe, en primer término, conocer la admisibilidad de la acción, validar las pruebas que las partes aportarán al proceso, tener la posibilidad de incorporar pruebas que al inicio del proceso eran desconocidas o cuya necesidad surgió de los elementos probatorios aportados por la otra parte.

Las partes deben tener libertad de aportar las pruebas que entiendan pertinentes para la instrucción de su procedimiento, sin estar sujetas a la autorización de un juez.

Las actas de los alguaciles, no tienen que contener en su cuerpo los medios y motivos de la instancia, porque ellos no son la defensa técnica de la parte que los requiere, debe limitarse a notificar la instancia redactada por el abogado, con la constancia de haber sido depositada en la jurisdicción competente.

Esos pocos cambios, hacen más efectivo el acceso a la justicia, más transparente la definición de los auxiliares de la justicia.

Podría decirse que estas prácticas, crearían dificultad en el desarrollo de las acciones, porque si se produce una decisión al concluir cada etapa, ésta podría ser recurrida y los procesos se estancarían en primer grado, como ocurría en el pasado, sin embargo, esto no es así, puede mantenerse la práctica de acumular las decisiones y diferir su fallo conjuntamente con el fondo, respecto de las excepciones y medios de inadmisión, como no se juzgaría la pertinencia o no de una medida para ser presentada, las mismas se agotan según haya quedado registrada su acreditación y se pronuncian las conclusiones, que debería ser siempre en una audiencia posterior a aquella en la que se ha instruido el proceso, ya que la defensa técnica debe tener la posibilidad de deducir las consecuencias de derecho de las pruebas aportadas por la otra parte y por ella misma.

Esta práctica ya existe en el ordenamiento jurídico, en la materia penal, inmobiliaria y laboral, cómo ya ha visto, basta la voluntad de darse cuenta que independientemente del

nombre que lleve el área del derecho, se trata de garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y aplicar las sanciones correspondientes para el que incumple sus obligaciones formales.

Otro elemento que debe considerarse en la proporcionalidad de las medidas cautelares, si bien el juez que las otorga puede ser apoderado en jurisdicción graciosa, el mismo, previa autorización debe mantener la proporcionalidad de la misma y limitarla a los bienes que, de manera suficiente garanticen el cumplimiento de las obligaciones.

La importancia de esta limitación se evidencia en la estabilidad económica y la incidencia de ésta directa en la estabilidad social.

No es posible, en un Estado de Derecho que se apliquen medidas cautelares extrajudiciales o autorizadas por un juez, según el caso sobre el universo del patrimonio de una persona, cuando la obligación se cubre con un porcentaje mínimo, por lo que, como parte del proceso, para otorgar una medida cautelar deben establecerse los parámetros para evaluar la cuantía de la obligación y aprobarla con limitación al duplo de la cuantía, lo que se determina con los requerimientos del tribunal a las instituciones correspondientes de las certificaciones que, de manera ordinaria sólo se emiten a requerimiento del titular del derecho.

Entre otras cosas que desarrollaremos más ampliamente en las recomendaciones contenidas en este trabajo de grado.

Cómo puede apreciarse partiendo de las informaciones contenidas en el capítulo anterior, las normas jurídicas que existen en materia de procedimiento y organización judicial constituyen, unas en sus preceptos y otras en su aplicación un freno al ejercicio del derecho de contar con una justicia accesible, impartida por las instancias del Poder Judicial, ya que los formalismos excesivos del procedimiento civil, la nomenclatura de

procedimientos de esencia y naturaleza distintas, la potestad del juzgador de limitar las pruebas a presentar por las partes para la sustanciación de sus pretensiones, y la diversidad de criterios al momento de establecer las reglas de competencia.

Lo mismo ocurre con la disposición de atar a los jueces a una jurisdicción material con imposibilidad de conocer de casos que no sean de su estricta competencia, lo que se deduciría de un bien aplicado concepto de conexidad para que, de manera excepcional un juez, sin que sea su atribución natural pueda abordar todos los aspectos del litigio, a fin de resolver definitivamente el conflicto en una sola litis, esta limitación derivada de las normas vigentes, es un atentado a la accesibilidad que debe revestir la justicia.

Un estado de derecho se construye con el fortalecimiento institucional de la mano con la protección a los ciudadanos, es tiempo que se vea el panorama completo y se empiece a dar pasos firmes como sociedad para lograr un Estado Social y Democrático de Derecho, como declara la Constitución a la República Dominicana.

Otra violación flagrante a las disposiciones constitucionales es la práctica de abrir instancias de forma extrajudicial, toda acción, debe ser apoderada mediante instancia debidamente motivada ante el juez, competente, y la norma debe permitir que, el juez apoderado conozca de situaciones ajenas a su competencia, cuando se trata de asuntos conexos, eso sería una aplicación efectiva del principio de economía procesal, no lo que se hace en la práctica en nombre de este principio de forzar la solución del proceso en el tiempo que el tribunal entienda pertinente, festinando la instrucción y descartando o acumulando medidas de instrucción para conocer el caso rápido y favorecer las estadísticas.

Finalmente, el formalismo de la indumentaria, el uso de la toga y el birrete en la mayoría de las materias, con excepción de la Jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes,

lo que crea una barrera entre el tribunal y los auxiliares de la justicia frente al ciudadano, que, lejos de inspirar respeto, genera desconfianza.

#### **CAPÍTULO 4. Violación al principio de oportunidad en nuestro sistema judicial actual.**

Una de las justificaciones que pudiera deducirse de la existencia de las excepciones del procedimiento relativas a los medios de inadmisión, específicamente, es evitar las acciones temerarias por parte de personas desprovistas de calidad, sin interés legítimo y luego de transcurrido cierto tiempo, sin embargo, estos medios de inadmisión, por sí solos, no disuaden de que en la práctica se continúen interponiendo acciones con el único propósito de forzar una situación de hecho o lograr una ventaja en una negociación.

Parte de lo anterior es una de las causas por la que el ejercicio se encuentra desacreditado, ya que la única sanción contra tales acciones es aniquilar el proceso, sin defensa al fondo, y sin consecuencia, ahora bien, si la normativa procesal estableciera en vez de medios de inadmisión o excepciones del procedimiento, la posibilidad de accionar reconventionalmente por la indemnización del daño ocasionado y la aplicación de una multa al litigante temerario, como indemnización a pagar ante la jurisdicción apoderada, en vez de inclinarse por la conculcación del derecho de acceso a la justicia, extinguiendo la instancia por las apariencias, se lograría un mejor resultado.

Es la definición como estado entre sanción previa o régimen de consecuencia, es hora de apostar como sociedad a la aplicación de un régimen de consecuencia y eliminar las sanciones previas de todas las formas de acción, la jurisdiccional incluida, para evitar con esto el uso indebido de las figuras jurídicas, anticipando el litigio y simulando actos jurídicos para provocar situaciones que puedan ser causas de invocación de inadmisiones.

En lo que respecta a las excepciones, son limitaciones impuestas por el mismo formalismo a que están sujetas algunas materias, especialmente la civil ordinaria, con tal

fuerza que destruyen la acción antes de ser iniciada por las faltas que, legislaciones más recientes han considerado errores de forma y, por lo tanto, subsanables.

El concepto o principio de oportunidad, como se ha dicho implica la solución en el tiempo necesario de un conflicto, no puede pretenderse satisfacer el principio de oportunidad, diciendo que un proceso dura tres meses o menos para ser resuelto.

Eso es parte de la oportunidad, pero no es lo esencial.

Lo esencial es que, la respuesta dada por el juzgador, resuelva el litigio y no se convierta en el germen de la creación de nuevas litis.

La oportunidad implica que la norma permita que las partes aporten los medios probatorios que requiere su expediente y no que lo ponga a la consideración de un juez que se considera imparcial, para que, de manera pre judicial diga las pruebas que necesita para instruir un proceso que, en principio les es desconocido.

La violación a la oportunidad se convierte en el motor para que los litigios se prorroguen indefinidamente, o bien, cual Xenia se envuelvan en un ciclo infinito.

Para valorar en justa dimensión, presentaremos dos situaciones que pueden darse cotidianamente en el sistema de justicia.

Un tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes está apoderado de una acción en guarda y regulación de derecho de visita y se solicita como medida cautelar la interposición de un régimen provisional, porque el padre que no ostenta la guarda, no tiene contacto con el menor de edad, lo que el tribunal concede, previa instrucción del proceso.

En el curso de la instrucción del proceso, el padre deja de pagar la pensión alimentaria y la madre no cumple con la sentencia provisional del régimen establecido.

Ambos padres, en la instrucción de la guarda, manifiestan al juez la situación que les afecta, y éste ante las denuncias, establece que no es de su competencia las

situaciones planteadas, manda a la madre a perseguir la pensión por el Juez de Paz y al padre a denunciar la violación al régimen de visita vía el ministerio público ante la sala penal.

La oportunidad es desconocida en este caso que, si se aplicara el criterio, debiera el juez dictar las medidas cautelares pertinentes para evitar que se sigan cometiendo las faltas señaladas lo contrario constituye un despropósito no sólo al principio mencionado, sino también a los principios rectores del Código que establece el sistema de Protección de los Derechos Fundamentales de Niños Niñas y Adolescentes.

Esto así porque lo que pudo resolverse, de manera oportuna, en el curso de instancia, se judicializa de manera independiente, provocando que las partes se enfrenten en tres arenas diferentes para resolver una situación.

Otro ejemplo a considerar, si se está conociendo un proceso de desalojo por falta de pago, y el inquilino alega que tiene una oposición a pago, ¿qué evitaría que pueda llamarse al oponente para que sea parte del proceso, y se le garantice el cobro de su crédito en la sentencia a intervenir?

La conexidad debe ser entendida como la interrelación que existen en diversas áreas que en esencia se puedan ver como un todo, alguien podría argumentar que esta posibilidad violaría el principio del juez natural, sin embargo, nuestra constitución es reiterativa en los casos de colisión de derechos, y en el mismo tenor podría interpretarse que el acceso a una justicia oportuna colide, en este caso con el del juez natural y hacer prevalecer la justicia oportuna para evitar duplicidad de sentencias, duplicidad de condenaciones, duplicidad de procesos y gastos procesales y honorarios que sólo sirven para crear presión, ejercer violencia y arrancar voluntades, creando una ventaja en aquel que ha utilizado el sistema de justicia para lograr enriquecerse sin causa.



Es el caso de cuando se entrega un inmueble como pago de un servicio que no ha sido prestado, y se lleva la acción en cobro de dineros, por ante la jurisdicción civil y adicionalmente una litis sobre derechos registrados por la jurisdicción inmobiliaria, sin que ninguna de las dos se avoque a conocer la falta contractual del demandante y produzcan sentencias que dupliquen su obligación, entre tantas acciones que se podrían analizar en otro estudio de investigación.

Las normas de procedimiento deben estar diseñadas, de forma tal que garantice el acceso, la oportunidad y gratuidad de la justicia, y, como se ha visto, las normas existentes en nuestro país no cumplen cabalmente ese cometido, son normas dispersas, repetitivas, plagadas de formalismos y duplicidades, obviando lo más importante que es la solución de los conflictos como herramienta de garantía de estabilidad social y económica.

En una ley de procedimiento deben concentrarse todos y cada uno de los procedimientos jurisdiccionales, en materia contenciosa y graciosa, Administrativos y de tramitación de documentos.

Debe definir, en primer orden la forma de apoderamiento, y en este tema, como consecuencia del COVID 19 se tiene la experiencia de que se puede acceder de manera remota a los tribunales, la falla ha sido que haya un intermediario, lo que se explica para mantener las estadísticas actualizadas, pero que no hace sentido en la oportunidad del servicio, porque, en vez de apoderarse directamente, vía remota la instancia llamada a conocer de la solicitud, la misma se agencia a través de un tercero, lo que dilata la respuesta y le resta fiabilidad cuando la respuesta es, que el tribunal apoderado le estará enviando lo solicitado por correo y pasan tres meses y el documento no llega, pero el servicio aparece en estadística, como atendido y cerrado, lo mismo que motiva mantener las excepciones y medios de inadmisión, nos quedamos en las formas.

Sin embargo, pueden tomarse las bondades de la virtualidad, en el sentido de que pueda accederse a una plataforma en la que se carguen los asuntos directamente al enlace de la instancia que se pretende apoderar.

En el caso de las acciones públicas y públicas a instancia privada, el centro de contacto sería la fiscalía que corresponda, y en los casos de menores de edad, en materia civil, que no entre el expediente por la fiscalía, sino que el juez que resulte apoderado, aleatoriamente, remita para opinión del caso el expediente al Defensor de Menores de la demarcación a que corresponda el domicilio del menor de edad, trámite que puede hacerse virtual o por correspondencia intrainstitucional.

A continuación, serán planteadas algunas situaciones que inciden, tanto en la oportunidad como en la gratuidad, que será abordada más adelante, ya que la implementación de protocolos y procedimientos que permitan reducir el tiempo de las actuaciones procesales hace más oportuno el servicio brindado y, a la vez, coadyuba a reducir los gastos procesales, que acerca más la gratuidad.

Deben considerarse válidas las notificaciones telefónicas y por correo electrónico, como ocurre en materia penal, pero que haya la posibilidad de notificar la citación vía alguacil, ante la imposibilidad de contacto por las vías electrónicas o por desconocimiento de esos contactos.

Otro aspecto es que, si toda materia se apodera mediante instancia y se genera, en consecuencia, una autorización a notificarla fijando audiencia, el costo del alguacil se limita a un solo acto denunciando la instancia conjuntamente con el llamamiento a audiencia, reduciendo considerablemente el tiempo de respuesta, lo que no solo aporta a la gratuidad sino a la oportunidad ya que los recursos se maximizan.

## **CAPÍTULO 5. La gratuidad. Garantizada a medias por nuestra legislación actual.**

Tradicionalmente, cuando se habla de gratuidad de la justicia, se toma como argumento para justificar la eliminación de las tasas por servicios que se vinculan a los trámites ocasionados por una instancia, sin embargo, es importante profundizar en este aspecto.

Es necesario entender que las cargas o costas del procedimiento se genera por la conjugación de las tasas por servicios judiciales, los honorarios de los abogados y demás auxiliares de la justicia, el costo de traslado y estadía para llegar a la dependencia judicial, gastos de representación, entre otros.

Las tasas por servicios judiciales están contenidas en varias disposiciones, entre las que destacan, la Ley 33-91 que impone una tasa por servicio judicial para pagar el aumento salarial a los médicos, la Ley 3-19 que establece una tasa judicial para colaboración con el Colegio de Abogados de la República Dominicana, la Ley 140-15 que establece una tasa judicial para colaboración con el Colegio de Notarios, la Ley 196-63 que establece las tasas por servicio judicial colectadas por impuestos internos, las tasas previstas para las acciones de la Procuraduría General de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores, la Jurisdicción Inmobiliaria, entre una larga lista de etcéteras.

Y aunque son, las recaudaciones por este concepto son apenas perceptibles para el Estado, y muchas veces para el ciudadano constituye la diferencia entre hacer o no un trámite, como puede apreciarse en el gráfico que se presenta a continuación, con fuente en las memorias del Poder Judicial correspondientes a los años 2018, 2019 y 2020 disponibles digitalmente en el portal de la institución al cual puede accederse por el vínculo [https://transparencia.poderjudicial.gob.do/transparencia/plan\\_estrategico/memorias](https://transparencia.poderjudicial.gob.do/transparencia/plan_estrategico/memorias).



Nótese que las entradas correspondientes a las entradas propias corrientes, entre las que se encuentran las tasas por servicio que se han referenciado, resultan imperceptibles ya que, nominalmente ascienden a RD\$4,712,648.30, en el año 2018 RD\$5,714,972.15 en el 2019; y RD\$1,729,081.90, lo que en términos porcentuales suponen menos del 1% de los ingresos del Poder Judicial, concretamente el 0.099% en el 2019, el 0.097% en el 2019 y 0.023% en el 2020, lo que mueve a preguntarse ¿cuál es la utilidad de mantener esas cargas? Ya que, sin ánimos de ser reiterativos, en términos de ingresos resultan insignificantes, y en término de limitación del acceso a la justicia, resultan, en algunos casos, determinantes.

Por el otro lado, se tienen los costos vinculados a las vacaciones que no son más que las diligencias en las que el profesional debe trasladarse al tribunal, para fijar audiencia, gestionar un alguacil, retirar una sentencia, retirar el inventario de la parte adversa, depositar inventario, etcétera.

Y, por último, pero, sin duda el más oneroso, los honorarios de los auxiliares de la justicia, entre ellos, los abogados.

Si bien, como se ha avanzado, existen programas de asistencia legal gratuita, tales como el Defensor del Pueblo, El Defensor Público, los programas de la Procuraduría para Asistencia Legal a la Víctima y del Ministerio de Trabajo para asistencia legal gratuita, en los asuntos de su competencia, estos programas están restringidos a materias específicas, por lo que no puede hablarse de un plan nacional integral para garantizar la asistencia legal gratuita.

Lo más cercano que se tiene a ese objetivo es la disposición de la Ley 821 que autoriza al juez de la jurisdicción civil ordinaria a designar un abogado de oficio para representar a una persona que, siendo demandada manifieste no tener los recursos para pagar un abogado, y por estar previsto en materia civil y ser accesoria, puede ser extendida a todas las materias.

Sin embargo, la disposición no está derogada, por lo que, en principio, nada impide a un ciudadano requerir la asistencia gratuita de un profesional del derecho, en cualquier jurisdicción, y, nada impide, que el tribunal apoderado o competente para conocer de una instancia o la Suprema Corte de Justicia como guardiana del registro nacional de abogados o, en su defecto el Colegio de Abogados de la República Dominicana, designe un letrado para que asista al ciudadano en forma gratuita.

Lo anterior, sin embargo, deja un problema sobre el tapete. Que se ha evitado, inaplicando la norma, en detrimento de aquellos desprovistos de posibilidades económicas pero con la necesidad de un profesional del derecho, en materias ajenas a la penal, que ofrece la asistencia legal a la víctima y al imputado con los programas de defensoría pública, o en caso de violencia de género y familia, donde el ministerio de la mujer provee

asistencia legal gratuita a las mujeres con necesidad de representación en esas áreas, o en materia laboral, donde el ministerio de trabajo provee la asistencia requerida, tanto al trabajador como al empleador, con la limitante de que respecto de un mismo caso, si ya brinda asistencia a uno, el otro queda sin acceso a esta alternativa.

Ahora bien, en todos esos procesos, la institución que respalda estos programas se encarga de cubrir los honorarios de los abogados, mediante el salario provisto para hacer de éstas sus funciones.

Otro de los elementos que debe tener una normativa de procedimiento es la salvedad de que, justicia especializada no significa que deba haber estructuras físicas independientes, es hora de que la economía y la concentración sean entendidas en su justa dimensión y la eficiencia del manejo de los fondos públicos y presupuestos, también.

El sistema tiene la capacidad instalada para dar respuesta oportuna sin necesidad de crear más estructuras, a través de la reestructuración de lo que ya existe, la normativa procesal única no sólo implica la unidad de procedimiento, sino la organización de la estructura judicial que debe ser sencilla.

En una primera parte, sin necesidad de modificaciones profundas porque la Constitución da al Consejo del Poder Judicial la potestad de definir donde se abrirán los tribunales y su funcionamiento.

En ese sentido, el apoderamiento sería siempre por instancia, que puede ser depositada, por la vía remota, que la experiencia de la virtualidad en tiempos de pandemia ha demostrado ser posible o a través de los puntos de atención al ciudadano que podrían colocarse, estratégicamente, como ya se ha iniciado, en cada distrito judicial, con la posibilidad de extenderlos a los juzgados de paz, con la variante de que, en esos puntos se puedan recibir las instancias, independientemente de su lugar de destino y que según

la materia, se realice un sorteo y resulte apoderada la sala correspondiente, atendiendo a la materia.

Luego que el usuario tenga la opción, como ahora, de atender a las audiencias en modalidad virtual o presencial. En este aspecto se ha visto hasta qué punto el ingenio de cada tribunal ha suplido la falta de previsión legal y la demanda de algunos sectores, se tienen audiencias presenciales que se conocen en el orden tradicional, luego audiencias en la que una de las partes está de manera virtual en audiencias presenciales, tenemos audiencias en la que las partes están presenciales y el juez virtual, en fin se ha demostrado que es posible la celebración de las audiencias de forma virtual, presencial o mixta, de lo que se deduce que, en los mismos centros de servicio donde un abogado deposita la instancia, puede presentarse al salón de audiencias y conectarse virtualmente desde ahí o desde su oficina, con la Suprema Corte de Justicia, estando en Montecristi, lo que evidentemente es un ahorro de tiempo y recursos para las partes instanciadas, lo que, como resulta lógico inferir, fortalece la gratuidad.

La ventaja de esto es que habría acceso a un juez especializado, en todas las demarcaciones territoriales del país, ya no sólo en las jurisdicciones donde el Poder Judicial ha podido abrir físicamente esas dependencias, por ejemplo, un conflicto laboral, surgido en pedernales, el abogado del demandante, desde su oficina o mediante el centro de servicio que le quede más cerca carga en el sistema la demanda laboral, que es sorteada, por el sistema al juez laboral (que es el juez natural) que aleatoriamente corresponda en el sorteo, como ejemplo, el de La Altagracia, ese juez especializado en materia laboral es el que conocerá del conflicto, el usuario tiene acceso a la justicia especializada y no ha debido salir de su municipio, porque en caso que quiera atender a las audiencias presenciales, va al centro de servicios que deberá estar dotado de un salón de audiencias multiuso, y a la

hora programada, el juez laboral de La Altagracia estará en una pantalla y el demandante y el demandado, estarán en sala. Los beneficios colaterales son evidentes, **a igual carga de trabajo, mayor equilibrio en el resultado de las evaluaciones y, al ser el proceso aleatorio, mayores garantías para la imparcialidad.**

Es por lo que entendemos que, sin necesidad de modificar la ley de organización y haciendo una justa dimensión respecto del efecto psicosomático que crea en las personas un litigio no resuelto puede el estado, entender que, la asistencia legal gratuita es una asistencia social necesaria y, como tal, podría entrar en los productos cubiertos por el seguro nacional de salud, donde haría sentido una ley de honorarios de abogados que establezca las tarifas de los servicios para determinar, no el monto de los honorarios a que tiene derecho el abogado, sin la proporción que sería cubierta por el Estado, en caso de que brinde asistencia legal a un ciudadano, con cargo a ARS que respalde el seguro del individuo.

Esto ameritaría, en principio una voluntad de parte de los profesionales del derecho que se inscriban al seguro y que, en caso de solicitud formal del ciudadano se indique quienes deben prestar el servicio sin cobrar diferencia y, en los demás casos este sea un complemento para asistir parcialmente con los costos legales del proceso a todo individuo, respetando la libertad de todo el profesional que no desee trabajar con las aseguradoras.

Igualmente, los demás auxiliares de la justicia, deben ser regulados y cubiertos sus gastos por las diferentes jurisdicciones que, compensarían las erogaciones, estableciendo costas procesales que se liquidarían al final del proceso y serían cubiertas mediante un único pago al Consejo del Poder Judicial, lo que convertiría en algo más concreto que una simple afirmación el hecho de que los abogados las avancen en su totalidad o mayor parte, de esta forma, se transparentarían los ingresos de los auxiliares de la justicia, se evitaría



las discriminaciones que se derivan de la condición socio económica de los usuarios y se crearía una fuente de ingreso al Poder Judicial que fortalecería la independencia.

Lo anteriormente indicado no supone un cambio sustancial en la legislación, simplemente una aplicación razonable de lo ya existente, previsto, concebido y creado para garantizar el acceso a una justicia gratuita.

La gratuidad, como ya hemos establecido se ve afectada, en razón de que los auxiliares de la justicia, en ejercicio de sus funciones, cargan la instancia con honorarios que, en adición a las costas del procedimiento imposibilitan el acceso material de aquellos que no cuentan con los recursos económicos suficientes, para financiar el proceso, al margen de lo ya explicado en materia penal, laboral y de familia cuando la parte que requiere del servicio es una mujer.

Cómo hemos adelantado, esta disposición constitucional que incluye en el canon de derechos fundamentales el derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita es no sólo un derecho fundamental sino una situación de orden social, ya que una persona con temor a ser desalojada, no rinde en sus funciones sociales y económicas, una persona a quien se le adeudan sumas de dinero, no puede mantener su actividad productiva ni cumplir con las obligaciones que de ello se deriva, una persona que ha sido conculcada en el ejercicio de sus derechos no es un ser humano emocionalmente saludable.

Por ello, las empresas que proveen servicios de salud deben incluir en su catálogo los servicios judiciales, ya se tiene la experiencia en el caso de accidentes de tránsito, cuando la póliza no se limita al respaldo económico en caso de sanciones, sino a la asistencia legal gratuito para el asegurado.

Lo anteriormente indicado, no evita que, si la persona demandada reside en la demarcación que resultó apoderada por sorteo, pueda comparecer a las audiencias, de manera presencial.

## **CAPÍTULO 6. EL LIBRE ACCESO A LA JUSTICIA, EN TIEMPOS DE COVID-19.**

Cómo se ha indicado precedentemente, en Marzo del año 2020 la República Dominicana, con la primera confirmación de un caso de COVID 19 se paralizó, mediante decreto presidencial se ordenó el cierre completo de todas las actividades públicas y privadas no esenciales en el territorio nacional.

Sorprende que la justicia estuviera incluida entre las actividades públicas no esenciales, con excepción de la unidad de atención permanente, dado la importancia que para el ciudadano reviste tener la posibilidad de reclamar sus derechos, cómo se ha indicado, de manera oportuna.

Entre la confusión y la incertidumbre, el Consejo del Poder Judicial estableció un plan escalonado de reinicio de la función jurisdiccional.

En un primer término los asuntos declarados de urgencia por el legislador, luego la apertura total, con acceso remoto, a partir del primero de Julio del 2020, entre las protestas del Colegio de Abogados de la República Dominicana, que interpretó como una lesión a la libertad de acceso a la justicia la imposibilidad de presentarse personalmente a los tribunales.

### **6.1 Medidas de contingencia.**

El acceso remoto a los Tribunales supuso un cambio en el esquema hasta ese momento conocido, en un parpadeo, ya se utilizaba una plataforma para apoderar a los tribunales, los secretarios, jueces, alguaciles, oficinistas y abogados ayudantes, trabajaban en modo remoto.

Se implementó, entre sectores a favor y en contra, la posibilidad de participar en audiencias virtuales, donde, todos, desde sus espacios particulares podían citarse en una plataforma virtual para conocer, en tiempo real, las audiencias públicas.

Las audiencias fijadas entre el 17 de Marzo y el Primero de Julio fueron canceladas, por efecto del cierre de actividades de la justicia, dejando sin respuesta las causas que se encontraban en curso en ese momento, retrasando tres meses el reclamo de los derechos de cientos de ciudadanos.

Audiencias que debieron ser reprogramadas, a partir de Julio, que, si bien no generaron tasas judiciales, generaron para el proceso el costo intangible de la pérdida de la oportunidad de la respuesta judicial.

Se incorporó el sistema de citas para acudir a las instalaciones judiciales, a partir del mes de Septiembre, lo que creó una nueva dinámica en las diligencias de procedimiento, haciendo más dinámico el acceso al servicio y reduciendo considerablemente el tiempo de las diligencias asociadas al procedimiento, tales como depósito de documentos, depósito de instancias, solicitudes de certificaciones, etcétera.

Todo ello, como se ha indicado, puso de manifiesto que era posible, primero, dar servicio más eficiente, la posibilidad de prescindir del aglomeramiento de usuarios en las diferentes instancias, así como la posibilidad de contar con expedientes digitales que pudieran ser puestos a disposición de todas las partes involucradas en el proceso, lo que favoreció la comunicación de las glosas procesales.

Sin embargo, no todo ha sido bondad, ya que todo el proceso virtual se encuentra centralizado en una plataforma administrada por personas ajenas al proceso, sin conocimiento de la importancia de los procesos que le son cargados y que son, en esencia, gestores de información, que, una vez recibida deben enviarla al tribunal correspondiente

para que, de la respuesta a los mismos, respuestas que no siempre se obtienen en el tiempo necesario.

Respecto de las audiencias virtuales, se enfrentaron con el cuestionamiento de la comunidad jurídica de las implicaciones de esta modalidad respecto del principio de la inmediación, lo que podría ser legítimo en los procesos acusatorios, no así en los procesos escritos, como son, en esencia, las cuestiones civiles, laborales y administrativas.

Otro aspecto que se puso de manifiesto, fue la implementación de las firmas digitales y, en consecuencia, la posibilidad de tener en formato digital, las sentencias, certificaciones y autos de fijación, lo que puede valorarse como un avance.

Esto así porque desde cualquier parte del territorio nacional, sin necesidad de desplazamiento, por primera vez, se podían gestionar las decisiones y hacer uso legítimo de ellas, sin necesidad de generar gastos adicionales a los que se relacionan con las tasas judiciales.

En fin, el COVID 19 significó un avance importante en la gestión judicial en lo que respecta a las diligencias consustanciales al proceso y al desarrollo del mismo con las audiencias y el apoderamiento de las diferentes instancias.

Ciertamente, esta experiencia apunta a que el servicio judicial no será visto de la misma forma, la implementación de las medidas de contingencia permitió dar dignidad al ejercicio jurisdiccional.

Sin embargo, en la medida en que la presencialidad se ha retomado, y, trata de coexistir con la virtualidad y el respeto a las normas, aún vigentes, de distanciamiento físico, que ha provocado, el efecto contrario al esperado en las audiencias presenciales, tales como aglomerar a los abogados fuera de un salón de audiencias vacío para respetar el protocolo.

Y ha permitido, en las instalaciones que están tecnológicamente preparadas para ello que comparezcan, en una especie de híbrido, unos actores, de manera virtual con otros que se encuentran in situ.

Otro aspecto a considerar es la falta de precisión en las certificaciones que se refieren a procesos que se apoderan virtualmente, en lo que respecta a las certificaciones de no recurso, ya que, puede darse el caso que, el mismo haya sido colgado en la plataforma en tiempo hábil, pero que no haya sido remitido al tribunal correspondiente, que corre el riesgo de dar una certificación contraria a la verdad.

O bien, la notificación por parte del tribunal al centro de que puede retirarse una documentación que, efectivamente no está disponible.

Otro aspecto a resaltar es lo que miden las estadísticas del poder judicial en la plataforma que, en vez de ser una herramienta que mantenga informado al usuario de los casos entrados y resueltos por jurisdicción, que es lo importante para valorar la eficiencia del sistema en lo que respecta a dar respuesta oportuna de los casos sujetos a su consideración, se conforma con medir la efectividad del centro de contacto, estadística que, por demás resulta irrelevante si se considera que hasta el cuestionamiento para dar seguimiento al estatus de una solicitud, se abre como una solicitud nueva.

Si bien estas medidas fueron implementadas, producto de la pandemia, las mismas constituía parte del proyecto de modernización de la justicia, como puede evidenciarse en el Plan Estratégico del Poder Judicial denominado Justicia 20/24. Publicado en el portal<sup>30</sup>, del cual extraemos lo expuesto a continuación:

---

<sup>30</sup> <https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/diaPoderJudicial/PlanEstrategico20-20.pdf>

*Dada la aspiración de lograr una justicia más transparente, eficiente y eficaz e inclusiva frente a las personas, el enfoque de este plan se centra concretamente en los siguientes ejes:*

#### *JUSTICIA PARA TODOS Y TODAS*

*Dignidad*

*Acceso*

*Inclusión*

#### *SERVICIO JUDICIAL OPORTUNO Y EFICIENTE*

*Diligencia*

*Certeza*

*Rapidez*

#### *INTEGRIDAD PARA UNA JUSTICIA CONFIABLE*

*Cumplimiento de reglas*

*Rendición de cuentas*

*Empoderamiento*

El primer eje estratégico tiene como objetivos estratégicos, los siguientes:

- 1. Facilitar el acceso a la justicia de la población en condiciones de vulnerabilidad.*
- 2. Adecuar la infraestructura para hacerla más incluyente y digna.*
- 3. Ciar la solución de conflictos vía métodos alternos.*
- 4. Servir a las personas a través de medios digitales.*

Por su parte, del segundo eje estratégico se desprenden dos objetivos, a saber:

- 1. Lograr un servicio de justicia eficiente y confiable, apoyado en las TIC's*
- 2. Optimizar el marco normativo para fortalecer el servicio,*

Finalmente, el tercer eje se compone de los objetivos siguientes:

1. *Incrementar el compromiso institucional.*
2. *Promover una gestión judicial transparente.*
3. *Fortalecer la carrera judicial y desarrollar capacidades para la gestión por resultados.*

## 6.2 Análisis comparativo de la actividad jurisdiccional de los años 2018, 2019 y 2020.

Para el desarrollo de este tema se analizará el comportamiento de las estadísticas judiciales, en lo que respecta a la entrada y salida de los expedientes en los años indicados.

En lo que respecta al año 2018, según las memorias divulgadas en el día del Poder Judicial celebrado el 7 de Enero del año 2019.

<b>CASOS ENTRADOS Y FALLADOS POR LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, PERIODO ENERO-SEPTIEMBRE 2018</b>			
<b>JURISDICCIÓN</b>	<b>ENTRADOS</b>	<b>FALLADOS</b>	<b>NIVEL DE SOLUCIÓN</b>
Jurisdicción Penal	197,283	191,380	97%
Jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes	42,426	39,535	93%
Jurisdicción Civil y Comercia	183,189	76,635	92%
Jurisdicción de Trabajo	25,223	23,052	91%
Jurisdicción Inmobiliaria	12,825	16,277	127%
Jurisdicción Contencioso Administrativa	2,151	1,189	55%
Jurisdicción de Reestructuración y Liquidación	11	10	91%
Juzgados de Paz	84,759	81,700	96%
<b>T O T A L</b>	<b>447,867</b>	<b>429,778</b>	<b>96%</b>

Fuente: División de Estadísticas del Poder Judicial.



*Del análisis de estos datos se puede verificar que el 44.05% de los casos entrados corresponden a la jurisdicción penal, el 18.57% a la materia civil, el 9.47% corresponde a la jurisdicción de niños, niñas y adolescentes, el 18.93% son competencia de los juzgados de paz, el 2.86% corresponde a la jurisdicción inmobiliaria, un 5.63% a la jurisdicción laboral, en tanto que la jurisdicción contencioso administrativa registró menos del 1%. De igual manera, en la Tabla 1 podemos también observar que el nivel de solución de los tribunales en el ámbito nacional corresponde a una tasa del 96%. Esto significa que de cada 100 casos que posee el tribunal, 96 son fallados. Cabe destacar que no necesariamente los casos fallados corresponden a los que entraron en dicho año. (Poder Judicial, 2021)<sup>31</sup>*

Cabe preguntarse si la simplicidad del procedimiento penal, unido a la acción del ministerio público, así como a los planes de asistencia legal gratuita para el imputado y la víctima, respectivamente, son factores que inciden en las estadísticas presentadas, si consideramos, sobre todo, la informalidad de las relaciones laborales, la alta tasa de desempleo, entre otras variables.

Nótese igualmente, que, de los 10,448,499 de habitantes, aproximadamente, el 4.2% acudió al servicio jurisdiccional, el 10% si se contempla que hay expedientes con múltiples accionantes y el 2% si se contempla que hay acciones relacionadas a un mismo objeto, lo que lleva a dos posibilidades, o República Dominicana es un país con una tasa de cumplimiento normativa excepcionalmente alta o hay factores que desalientan el reclamo judicial.

---

<sup>31</sup>[https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/informe\\_gestion/DI\\_resumen\\_ano\\_de\\_trabajo\\_2018.pdf](https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/informe_gestion/DI_resumen_ano_de_trabajo_2018.pdf)

En lo que respecta al año 2019, las estadísticas se comportaron de la manera siguiente:

<b>CASOS ENTRADOS Y FALLADOS POR LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, PERIODO ENERO-SEPTIEMBRE 2019</b>			
<b>JURISDICCIÓN</b>	<b>ENTRADOS</b>	<b>FALLADOS</b>	<b>NIVEL DE SOLUCIÓN</b>
Jurisdicción Penal	193,717	183,061	94%
Jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes	39,024	38,506	99%
Jurisdicción Civil y Comercia	182,088	76,716	93%
Jurisdicción de Trabajo	24,856	21,456	86%
Jurisdicción Inmobiliaria	4,431	4,245	96%
Jurisdicción Contencioso Administrativa	2,419	971	40%
Jurisdicción de Reestructuración y Liquidación	9	12	133%
Juzgados de Paz	92,112	86,647	94%
<b>T O T A L</b>	<b>438,656</b>	<b>411,614</b>	<b>94%</b>

*Del análisis de estos datos se puede verificar que el 44.16% de los casos entrados corresponden a la jurisdicción penal, el 21.00% son asuntos competencia de los juzgados de paz, el 18.71% de los casos son en materia civil, el 8.90% son de la jurisdicción de niños, niñas y adolescentes, la jurisdicción inmobiliaria tiene un 1.01%, la jurisdicción laboral tiene un 5.67%, y la jurisdicción contencioso administrativa el 0.55%.<sup>32</sup>*

---

32 (Poder Judicial, 2021)

Aparte de lo señalado en la estadística anterior, debe recordarse que el 45.55% de los habitantes de la República Dominicana y, potenciales usuarios del sistema, están concentrados en 3 provincias, de lo que resultaría válido deducir que en esa misma cantidad de provincias está concentrada la carga jurisdiccional, aunque una vez abiertos los Tribunales generan la carga logística que le son propias.

Según los mapas informativos colocados en el título relativo a las normas de organización judicial, existen 219 sedes judiciales, distribuidas en 230 demarcaciones en las que operan 433 tribunales que comprende 611 dependencias, es decir, 1 Suprema Corte de Justicia, 56 Cortes de Apelación en 11 Departamentos Judiciales, 186 Juzgados de Primera Instancia en 35 Distritos Judiciales y 190 Juzgados de Paz en 183 municipios, de lo que se desprende que, la densidad poblacional, por cada tribunal es de 24,130 personas, de las que acuden al servicio 1,013, aproximadamente, recalcando, que ese es el resultado de las estadísticas macro, ya que la realidad es que hay tribunales con una carga de trabajo que sobre pasan los 30,000.00 mientras otros no llegan a 100.

Es realmente preocupante la relación que existe entre la cantidad de sedes judiciales y jueces en relación a la cantidad de asuntos jurisdiccionales, en general, cómo ya se ha indicado en otra parte del presente trabajo, esto es una muestra objetiva y medible de que en República Dominicana no se confía en que las estructuras jurisdiccionales o simplemente no se puede acceder libremente a ellas.

En lo que respecta al año 2020, en el que se lidió con la especial coyuntura de un aproximado de cinco meses de suspensión general de actividades jurisdiccionales, con excepción de la atención permanente, unido a tres meses de resistencia de los abogados a asimilar las prácticas alternativas propuestas e implementadas por el Poder Judicial, las estadísticas se presentaron, como sigue:

<b>CASOS ENTRADOS Y FALLADOS POR LOS TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, PERIODO ENERO-OCTUBRE 2020</b>			
<b>JURISDICCIÓN</b>	<b>ENTRADOS</b>	<b>FALLADOS</b>	<b>NIVEL DE SOLUCIÓN</b>
Jurisdicción Penal	137,854	129,552	94%
Jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes	19,085	18,516	97%
Jurisdicción Civil y Comercia	47,636	43,656	92%
Jurisdicción de Trabajo	22,343	17,653	79%
Jurisdicción Inmobiliaria	7,455	8,426	113%
Jurisdicción Contencioso Administrativa	1,295	1,081	83%
Jurisdicción de Reestructuración y Liquidación	11	9	82%
Juzgados de Paz	49,752	46,698	94%
<b>T O T A L</b>	<b>285,431</b>	<b>265,591</b>	<b>93%</b>

*Del análisis de estos datos se puede verificar que el 48.3% de los casos entrados corresponden a la jurisdicción penal, el 17.4% son asuntos competencia de los juzgados de paz, el 16.7% de los casos son en materia civil, el 6.7% son de la jurisdicción de niños, niñas y adolescentes, la jurisdicción inmobiliaria tiene un 2.6%, la jurisdicción laboral tiene un 7.8%, y la jurisdicción contencioso-administrativa el 0.5%. La resolución promedio de asuntos según Jurisdicción para enero – octubre de 2020 fue de 92.0%, siendo las jurisdicciones de trabajo, contencioso-administrativa y de reestructuración y liquidación las que están situadas por debajo de dicho promedio. (Poder Judicial, 2021)<sup>33</sup>*

<sup>33</sup> <https://diadelpoderjudicial.poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/01/Resumen-de-un-ano-de-trabajo-2020.pdf>

De las estadísticas presentadas correspondiente al año 2020 puede apreciarse que el comportamiento respecto a las diferentes jurisdicciones se mantuvo dentro del rango de comportamiento normal, con la disminución nominal, propia de los meses de cierre de las sedes jurisdiccionales por efecto de la ya indicada pandemia.

---

## **CONCLUSIONES.**

Cómo se ha visto existe una dicotomía entre las disposiciones Constitucionales y la norma positiva en la República Dominicana, en lo que respecta al ejercicio del Derecho de Acceso a una Justicia accesible, oportuna y gratuita en la República Dominicana.

Mientras la Constitución prevé procesos simples, organización en función de las necesidades y garantía de los derechos fundamentales, la legislación o norma positiva, organiza en función del territorio, limita el ejercicio de los derechos y promueve un ambiente de inseguridad jurídica y de procesos que limitan la posibilidad de reclamar el respeto a los derechos y el cumplimiento de las obligaciones.

La Suprema Corte de Justicia tiene una iniciativa legislativa de la que no hace uso para acercar la norma positiva al precepto constitucional y una comunidad jurídica que se opone al ejercicio de las atribuciones que, en materia de procedimiento y organización judicial el constituyente ha dado al Poder Judicial en manos de su órgano principal.

Con el desarrollo de esta investigación puede evidenciarse que las normas que aplicamos y que algunos sectores se oponen a su cambio, datan de una época y son producto de una sociedad que no es la nuestra.

Las normas internas no pueden ser pilares estáticos, deben ajustarse a la necesidad de la sociedad que las usa y, ciertamente, en una época donde el tiempo y los recursos económicos son cada vez más escasos, el sistema de justicia debe brindar alternativas viables para que la estabilidad socio económica de la nación no se vea afectada.

La responsabilidad del Poder Judicial en un Estado Social y Democrático de Derecho es mantener el equilibrio, es dar respuesta al empresario que tiene compromisos del pago de nómina y de suplidores, que dinamizan la economía, para que la presencia de

un incumplimiento por parte de sus obligados no genere falta de liquidez que le incremente sus costos financieros o lo lleve a cerrar sus puertas aumentando el índice de desempleo.

Debe brindar respuesta oportuna a las familias en los conflictos que surgen cuando se disuelve la unión conyugal, en un tiempo oportuno para evitar que la convivencia en condiciones de riesgo ponga en peligro la integridad física y emocional de todos sus miembros.

Debe garantizar el acceso gratuito optimizando las herramientas que ya existen en el ordenamiento jurídico nacional.

Debe democratizar el ejercicio de la judicatura y entender que el juez natural no es el que está atado a un territorio, sino a una especialidad.

Debe entender que las estadísticas judiciales no deben concentrarse en el tiempo en que una acción dura entre el momento que entra y que es despachada, sino en la incidencia de los índices macroeconómicos, en las consecuencias de las decisiones, si resuelven el conflicto, o lo difieren, declarándolo inadmisibles o rechazando sin fundamento.

La República Dominicana es un territorio pequeño, con unos 10,000,000.00 de habitantes, con una concentración del 50% de su población en tres provincias, donde, en razón del territorio también se concentran los casos sometidos a la consideración de los órganos jurisdiccionales, es tiempo de democratizar la asignación de carga a los ciudadanos, porque no hace sentido que haya jueces que tengan la necesidad de conocer 50 audiencias en un día, mientras otros conocen 5 o 6, cuando pudieran crearse las condiciones para que todos conozcan 20, lo que permitiría mayor tiempo a emplear en la instrucción y el análisis de las especies y, por supuesto, el fallo oportuno, en base a derecho.

Como República independiente tenemos menos de 200 años, y en nuestros inicios como República Independiente, copiamos la Constitución de un país liberal con una tradición de derecho consuetudinario y la norma interna copiamos, mutilamos y posteriormente traducimos las provenientes de un país con derecho positivo en el que imperaba el imperio de la ley, adoptamos esas estructuras jurisdiccionales sin considerar que la extensión superficial de la República Dominicana es de 48,442 kilómetros cuadrados y la de la República Francesa, país originario de nuestra legislación procesal y de organización judicial, es de 643,801 kilómetros cuadrados, es decir casi diez veces mayor.

Que las leyes más recientes han sido impuestas por órganos internacionales o han sido adoptadas por compromisos de acuerdos internacionales, sin detenerse a verificar la realidad sociocultural y las características propias de nuestra tierra y su gente, lo que, a nuestro juicio, podemos concluir ha sido el principal problema.

No es posible pensar que la Constitución del año 2010 que fue fruto del análisis, el consenso y uno de los pocos procesos de formación legislativa que obedece a la voluntad del Constituyente, donde se hicieron debates, consultas y hasta manifestaciones por su contenido, no trajera como consecuencia choque con las leyes internas que no fueron ni son nuestras, es momento de fomentar la transformación de nuestro sistema jurídico interno, iniciando con las normas de procedimiento, para hacer de éste, en la práctica tangible, como ya hemos manifestado UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DEL DERECHO donde impere el cumplimiento de la ley y, por ende, la seguridad jurídica.

Finalmente, es tiempo de que la legislación dominicana madure y pase de ser un catálogo de leyes coleccionadas de culturas foráneas o un parche que establece vías alternas para responder a coyunturas particulares, a ser un sistema de procedimiento y organización judicial acorde con los tiempos, la realidad socio cultural de la República



Dominicana y, muy especialmente, que provoque soluciones oportunas a los requerimientos y conflictos jurisdiccionales.

## RECOMENDACIONES.

Las recomendaciones las hemos ido planteando a lo largo del desarrollo del presente trabajo de investigación, pero las puntualizaremos, a continuación:

### **1. Para garantizar que la justicia sea accesible.**

- Habilitar en cada estructura existente del Poder Judicial, una oficina de Servicio que se encargue de la recepción de todos los casos de los habitantes del municipio y los tramite, virtualmente, al tribunal que resulte designado mediante proceso aleatorio, en cualquier parte del territorio nacional.

- Habilitar en cada uno de los tribunales existentes en la República Dominicana, para que tengan conexión a internet y brinden al ciudadano la posibilidad de conectarse con el juez natural que haya sido apoderado de su caso, sin coartar la posibilidad de asistir de manera presencial.

- Que el Consejo del Poder Judicial dicte una resolución donde haga extensiva a todas las materias la prerrogativa de las secretarías de los tribunales de notificar por vía telemática las audiencias a las partes instanciadas.

- Que el Poder Judicial, haciendo uso de su iniciativa legislativa, someta un proyecto de ley de Procedimiento Judicial en el que se unifiquen las reglas procesales para todas las materias, observando las particularidades que se hagan necesarias en cada una de ellas en el desarrollo del texto legislativo propuesto.

## **2. Para que sea oportuna**

- Que todas las actuaciones que ya se realizan de manera virtual puedan ser cargadas directamente a la plataforma del tribunal que resulte apoderado de la instancia, por sorteo y no a través de un intermediario.

- Que, mediante resolución, el Consejo del Poder Judicial instruya a los jueces de familia para que conozcan, de manera excepcional, las medidas cautelares que puedan resultar del incumplimiento de los deberes vinculados con el ejercicio de la guarda, el régimen de visita y los deberes conyugales.

## **3. Para que se acerque a la gratuidad.**

- Que, se otorgue a todos los alguaciles categoría de empleados judiciales y la denominación de estrados sea por la función desempeñada en el momento de la audiencia o, en su defecto que se limite la función del alguacil de estrados a formar el tribunal y a notificar las comisiones de oficio ordenadas por el juez.

- Que se evalúe la posibilidad de extender los programas de asistencia legal gratuita a todas las materias, lo que, en principio, pueden asumir los departamentos legales de los Ministerios vinculados a las atribuciones del Tribunal, tal como ocurre desde el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Mujer.

- Que las costas judiciales sean liquidadas con la instancia y se permita el pago vía tarjeta de crédito, transferencia o en especie, para dar opciones al ciudadano.

- Que se mantenga la posibilidad de realizar las gestiones a través del despacho de la plataforma judicial y del conocimiento de audiencias virtuales.

## REFERENCIAS

1. Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, S. A.
2. Acosta, J. P. (2003). *Código civil y legislación complementaria*. Santo Domingo: Editora Dalis.
3. Camacho Hidalgo, I. P. (s.f.). *Guía y práctica penal tribunal de la primera instancia*. Santo Domingo.
4. Ciprián, R. (2007). *Temas constitucionales y legales*. Santo domingo: CONAEJ.
5. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia. (2007). *Colección de leyes*. Santo domingo: CONAEJ.
6. COMISIONADO DE APOYO DE REFORMA A LA JUSTICIA. (2005). *Compendio de los principales documentos que garantizan los derechos fundamentales de las personas*. Santo Domingo: CONAEJ.
7. Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías*. Madrid: Editorial Trotta, S. A.
8. García, J. J. (2000). *Derecho constitucional dominicano*. Santo Domingo: Editora Corripio.
9. González Canahuate, L. A. (2010). *Constitución de la república dominicana*. Santo Domingo: Editora Centenario.
10. Grupo Legalia. (12 de Julio de 2021). *Ley 108-05*. Obtenido de [http://legalia.com.do/serve/listfile\\_download.aspx?id=1044&num=1](http://legalia.com.do/serve/listfile_download.aspx?id=1044&num=1)
11. Guzmán Castillo, dianivel. (2006). *La constitución de la república dominicana, comentada por los jueces del poder judicial*. Santo domingo: Editora Corripio, C. por A.

12. Guzmán López, L. A. (2019). Derecho procesal ¿comercial? *presentación* (págs. 4, 5, 6). Finjus y Unphu.
13. I Abat, P. F., Rubio, A. B., Cerrillo Martínez, A., Galiano Barajas, A., Peña López, I., & Colombo Vilarrasa, C. (2006). *Estudio Comparado: e-justicia; la justicia en la sociedad del conocimiento. reto para los países iberoamericanos*. Cumbre Judicial Iberoamericana, Santo Domingo: Claudia Chez Communication Consulting (4cc).
14. Innerarity, D. (s.f.). *El nuevo espacio público*.
15. Medrano, C. A., Taveras Canaán, J. S., De Jesús, R. A., & Veras Almánzar, S. (2006). *Derecho procesal penal*. Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar.
16. Ministerio de Trabajo. (12 de Julio de 2021). *Portal de Transparencia*. Obtenido de Base Legal de la Institución:  
[http://mt.gob.do/images/docs/biblioteca/codigo\\_de\\_trabajo.pdf](http://mt.gob.do/images/docs/biblioteca/codigo_de_trabajo.pdf)
17. Moscoso Segarra, A., & Jáquez Liranzo, R. (2006). *Compendio de la normativa procesal penal dominicana*. Santo Domingo: CONAEJ.
18. ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS. (2021). *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*. Obtenido de [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
19. ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS. (8 de Julio de 2021). *Secretaría de Asuntos Jurídicos*. Obtenido de Departamento de Derecho Internacional:  
<https://www.oas.org/dil/esp/C%C3%B3digo%20de%20Procedimiento%20Civil%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20Dominicana.pdf>
20. Orozco Solano, V. E., & Patiño, S. (2008). *La inconstitucionalidad por omisión*. Santo Domingo: CONAEJ.

21. Poder Judicial. (04 de Julio de 2021). *Plan Estratégico 20-20*. Obtenido de <https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/diaPoderJudicial/PlanEstrategico20-20.pdf>
22. Poder Judicial. (4 de Julio de 2021). *Resumen de un año de Trabajo 2019.PDF*. Obtenido de [https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/informe\\_gestion/DI\\_resumen\\_ano\\_2019.pdf](https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/informe_gestion/DI_resumen_ano_2019.pdf)
23. Poder Judicial. (4 de Julio de 2021). *Resumen de un año de trabajo. 2020. pdf*. Obtenido de <https://diadelpoderjudicial.poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/01/Resumen-de-un-ano-de-trabajo-2020.pdf.pdf>
24. Poder Judicial. (4 de Julio de 2021). *Resumen un año de trabajo 2018*. Obtenido de [https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/informe\\_gestion/DI\\_resumen\\_ano\\_de\\_trabajo\\_2018.pdf](https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/informe_gestion/DI_resumen_ano_de_trabajo_2018.pdf)
25. Poder Judicial de la República Dominicana. (12 de Julio de 2021). *Normativa del Poder Judicial*. Obtenido de Códigos de la República: [https://poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/Codigo\\_NNA.pdf](https://poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/Codigo_NNA.pdf)
26. Suprema Corte de Justicia. (1999). *Colección judicial, serie b, legislación, vol.iii*. Santo Domingo.
27. Vidal Potentini, T. (2001). *Código de procedimiento civil y legislación complementaria*. Santo Domingo: Editora Dalis.
28. Vidal Potentini, T. (2001). *Legislaciones antiguas comentadas*. Santo Domingo: Editora Trajano Potentini.

29. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.*