

NÚMERO 52

2025

ISSN:1575-720-X

RJUAM

# REVISTA JURÍDICA

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
DE MADRID





# Revista Jurídica

Universidad Autónoma de Madrid

N.º 52

2025-II

*Director:* D. Carlos Castells Somoza (Derecho civil – UAM)

*Subdirectora:* Dña. Margarita Sánchez González (Derecho civil - UAM)

*Secretaria académica:* Dña. Diana Latova Santamaría (Filosofía del Derecho – UAM)

*Secretaria de asuntos económicos:* Dña. María Teresa Martínez-Escribano Serrano (Derecho financiero y tributario – UAM)

*Responsable de difusión y medios digitales:* D. Gabriel Ángel García Benito (Historia del Derecho – UAM)

*Redactores:*

D. Javier Antón Merino (Ciencia política y relaciones internacionales – Universidad de Burgos)

Dña. Andrea Bravo Bolado (Derecho penal – UAM)

D. Carlos Castells Somoza (Derecho civil – UAM)

Dña. Mar Cuartero Cobo (Filosofía del Derecho – UAM)

D. Francisco Javier Díaz Majano (Historia del Derecho – UCLM)

Dña. Boliá Doubai Sánchez (Historia del derecho – UAM)

D. Carlos Fernández-Espinar Muñoz (Derecho administrativo – UCM)

D. Javier Fernández-Lasquetty Martín (Derecho civil – UAM)

Dña. Ángela Fernández Rodríguez (Derecho procesal – UAM)

D. Gabriel Ángel García Benito (Historia del Derecho – UAM)

D. Juan Andrés Gascón Maldonado (Ciencia política y relaciones internacionales – UAM)

Dña. Laura Concepción González Calvache (Derecho financiero y tributario – UAM)

D. Sergio Hernangómez García (Derecho mercantil – UAM)

Dña. Guiomar Jiménez de Cisneros Paz (Derecho mercantil – UAM)

Dña. Diana Latova Santamaría (Filosofía del Derecho – UAM)

D. Jesús Martín Muñoz (Derecho penal – UCM)

Dña. María Teresa Martínez-Escribano Serrano (Derecho financiero y tributario – UAM)

Dña. Elena Martínez-Moya Ruiz (Derecho mercantil – UAM)

D. Sergio Medina Bernabé (Ciencia política y relaciones internacionales – UAM)

D. Francisco Pérez del Amo (Derecho civil – ULE)

D. Christian Pérez Merino (Derecho financiero y tributario – UAH)

Dña. Ane Rodríguez Barrueta (Derecho penal – UC3M)

D. Javier Roncero Núñez (Derecho romano – UAM)

Dña. Ailén Agustina Rubio Arrieta (Derecho penal – UAM)

Dña. Margarita Sánchez González (Derecho civil – UAM)

Dña. Marta Solari (Derecho civil – Università del Piemonte Orientale)

D. Jaime Vázquez García (Derecho internacional privado – UAM)

Dña. Amine Vega Pirasteh (Derecho del trabajo – ULL)

Dña. Ana María Vicario Pérez (Derecho procesal – UBU)

Dña. Lorena Von Aguilar (Derecho administrativo – UAM)

*Consejo asesor:*

D. Juan Arrieta Martínez de Pisón (Decano de la Facultad de Derecho - UAM)

D. Ignacio Molina Álvarez de Cienfuegos (Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UAM)

Dña. Pilar Pérez Álvarez (Directora del Departamento de Derecho Privado, Social y Económico - UAM)

D. Juan Antonio Chinchilla Peinado (Director del Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica - UAM)

D. Carlos Espósito Massici (Catedrático de Derecho internacional público - UAM)

D. Antonio Fernández de Buján y Fernández (Catedrático de Derecho romano - UAM; y Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España)

D. Martín Hevia (Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina; y Presidente de la Asociación Iberoamericana de Facultades y Escuelas de Derecho Sui Iuris)

**Dykinson**

**ISSN: 1575-720-X**

La Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid fue creada en 1999 con el fin de fomentar la discusión científica en la comunidad académica de los ámbitos del Derecho y la Ciencia Política y de la Administración. En ella se publican, con una periodicidad semestral, artículos, comentarios de jurisprudencia y recensiones relativos a estas áreas de investigación. La Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid se encuentra indexada en las bases de datos científicas más relevantes. Actualmente, es una de las publicaciones jurídicas y politológicas con vocación generalista de mayor impacto en España.

Asimismo, entre las diversas actividades que lleva a cabo para la difusión y promoción de la investigación, la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid organiza anualmente unas Jornadas sobre temas de actualidad, así como un Premio para Jóvenes Investigadores, con el fin de fomentar el acercamiento de los estudiantes a la investigación científica y a la presentación de ponencias en congresos científicos.

Con el fin de ayudar a un mayor intercambio global de conocimiento, la RJUAM ofrece un acceso libre y abierto a su contenido transcurrido un año a partir de la publicación del número en formato impreso. Puede encontrarse más información sobre la RJUAM en el Portal de Revistas Electrónicas de la Universidad Autónoma de Madrid ([www.revistas.uam.es](http://www.revistas.uam.es)).

Colaboran:

  
Universidad Autónoma  
de Madrid  
Fundación General  
de la Universidad  
Autónoma de Madrid

  
Dykinson, S. L.

Portada: Marta Conde Diéguez  
Logotipo: Marta Conde Diéguez

© RJUAM, Madrid

Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria de Cantoblanco. 28049 Madrid.

**e-mail: [revista.juridica@uam.es](mailto:revista.juridica@uam.es)**

<http://www.uam.es/rjuam>

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid.

Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69

e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)

<http://www.dykinson.es>      <http://www.dykinson.com>

ISSN: 1575-720-X

Depósito Legal: M-39772-1999

Maquetación: [german.balaguer@gmail.com](mailto:german.balaguer@gmail.com)

La *RJUAM* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los trabajos publicados.

# Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid

Índice n.º 52 (2025-II)

<https://doi.org/10.15366/rjuam2024.52>

## LECCIÓN

Antonio CIDONCHA MARTÍN, «Sobre la docencia y Bolonia: algunas reflexiones» ....9

## ARTÍCULOS

- Pau ALABAU PEREIRO, «La circunstancia de multirreincidencia en el delito de hurto: una cuestión no resuelta» .....43
- Adrián AGENJO AGUADO, «La financiación de crímenes internacionales como forma de complicidad: fundamentos y límites dogmáticos de la atribución causal y normativa de responsabilidad penal».....69
- Alejandro ARAQUE GARCÍA, «Omisión de deberes precontractuales de información: presupuestos y remedios» ..... 113
- Carlos ASENSIO-WANLOSELL, «¿Deben los acreedores perdonar las deudas a sus deudores? A vueltas con la exoneración del pasivo insatisfecho»..... 141
- Javier BLANCO VARGAS, «Tratamiento penal de las fugas de información en los servicios de inteligencia»..... 169
- Rodrigo DE OÑATE CRUZ, «Propuestas para la definición y certificación del hidrógeno renovable» ..... 195
- Desirée GONZÁLEZ CUEVAS, «La naturaleza jurídica de los reglamentos de las administraciones independientes: ¿un ornitorrinco normativo en el derecho público?».....219
- Gonzalo HERRERO MEJÍAS, «El *dies a quo* del artículo 1301 del CC y los contratos coligados» .....237
- Rubèn LLORENS POBLADOR, «La brecha lingüística electoral en los sistemas de partidos del País Vasco y Cataluña. Entendiendo su evolución a partir de un nuevo indicador: el IDL».....251

Maximilian W. M. POHL, «La necesidad de reformar la legislación europea de control de inversiones extranjeras directas mediatas».....	273
Marie RUIZ CORBERA, «STC 44/2023: ¿Sistema de plazos puro? Los deberes positivos del Estado en relación con la protección del derecho a la vida y el derecho a la autodeterminación de la gestante» .....	299

# LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS REGLAMENTOS DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES: ¿UN ORNITORRINCO NORMATIVO EN EL DERECHO PÚBLICO?\*

THE LEGAL NATURE OF THE REGULATIONS OF INDEPENDENT ADMINISTRATIONS: A NORMATIVE PLATYPUS IN PUBLIC LAW?

DESIRÉE GONZÁLEZ CUEVAS\*\*

**Resumen:** este trabajo analiza la naturaleza jurídica de los reglamentos emitidos por las administraciones independientes en el contexto del ordenamiento jurídico de la República Dominicana. A partir del reconocimiento constitucional de estas entidades, se plantea si su potestad normativa constituye una ruptura con el modelo clásico de subordinación del reglamento a la ley. El estudio revisa los distintos tipos de reglamentos administrativos (ejecutivos, independientes y de necesidad), evalúa la legitimidad y alcance de la potestad reglamentaria de los entes reguladores, destacando su autonomía técnica y política. Se concluye que, si bien los reglamentos emitidos por estas entidades deben respetar los principios de jerarquía normativa y reserva de ley en materia de derechos fundamentales, su potestad va más allá de la sola ejecución o complemento de la ley, pueden innovar al ejercer su función reguladora en sectores especializados. Así, las administraciones independientes parecen contar con un «ornitorrinco jurídico» propio: un tipo de potestad reglamentaria que escapa a las categorías tradicionales del derecho administrativo.

**Palabras claves:** potestad reglamentaria, administraciones independientes, reglamentos ejecutivos e independientes.

**Abstract:** this paper analyzes the legal nature of regulations issued by independent administrations within the context of the Dominican Republic's legal system. Based on the constitutional recognition of these entities, the paper questions whether their regulatory authority constitutes a break with the classic model of subordination of regulations to the law. The study reviews the different types of administrative regulations (executive, independent, and mandatory) and evaluates the legitimacy and scope of the regulatory authority of regulatory bodies, highlighting their technical and political autonomy. It concludes that, while regulations issued by these entities must respect the principles of normative hierarchy and the reservation of law regarding fundamental rights, their authority goes beyond the mere execution or complementation of the law; they can innovate by exercising their regulatory function in specialized sectors. Thus, independent administrations appear to have their own «legal platypus»: a type of regulatory authority that escapes the traditional categories of administrative law.

\* <https://doi.org/10.15366/rjuam2024.52.007>

Fecha de recepción: 12/01/2025

Fecha de aceptación: 08/04/2025

\*\* Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana (UNIBE) –Summa Cum Laude–, con concentración en Derecho Corporativo. Maestrante en Derecho Administrativo y de la Regulación Económica en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Correo electrónico: [desiree.gonzalez.cuevas@gmail.com](mailto:desiree.gonzalez.cuevas@gmail.com)

**Keywords:** regulatory power, independent administrations, executive and independent regulations.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL MODELO CLÁSICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; III. TIPOLOGÍAS CLÁSICAS DE LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS; IV. LA EMERGENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES; V. ¿UN NUEVO TIPO DE POTESTAD REGLAMENTARIA? EL «ORNITORRINCO JURÍDICO»; VI. CONCLUSIONES; VII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del derecho público contemporáneo no puede comprenderse sin considerar el creciente rol que desempeñan las administraciones independientes, especialmente en contextos donde la regulación técnica y la neutralidad política se vuelven condiciones indispensables para garantizar la estabilidad y eficiencia del mercado. En la República Dominicana, la reforma constitucional de 2010 –al consagrar el Estado Social y Democrático de Derecho– abrió el camino para una intervención estatal más activa en la economía, formalizando, entre otros aspectos, la existencia de entes reguladores con autonomía funcional y administrativa.

Estas administraciones, al operar fuera de la línea jerárquica del Poder Ejecutivo y contar con potestades normativas, han planteado nuevos desafíos para la teoría del derecho administrativo, particularmente en lo relativo a la naturaleza jurídica de los reglamentos que dictan. A diferencia de la potestad reglamentaria clásica –atribución subordinada y complementaria de la ley– los reglamentos emitidos por estos órganos parecen configurarse como una figura jurídica difícil de clasificar dentro del esquema tradicional de reglamentos ejecutivos o independientes.

La pregunta que orienta esta investigación es provocadora: ¿tienen los reguladores su propio ornitorrinco jurídico? Es decir, ¿nos encontramos ante una categoría normativa propia, híbrida, con rasgos singulares que justifican una conceptualización autónoma de los reglamentos dictados por las administraciones independientes? Tal como el ornitorrinco desafió las categorías de la biología clásica, estos reglamentos podrían estar desafiando la taxonomía tradicional del derecho público. A fin de dar respuesta se analizará si pueden los entes reguladores dictar normas con fuerza normativa propia fuera del marco de subordinación legal directa.

Este ensayo tiene como objetivo investigar la naturaleza jurídica de los reglamentos en el contexto del sistema jurídico dominicano, apoyándose en la doctrina y jurisprudencia comparada. Se busca determinar si realmente se está ante una figura normativa *sui generis*, que se distingue tanto del reglamento ejecutivo como del reglamento independiente en su sentido más estricto.

La hipótesis planteada sugiere que los reglamentos de los organismos reguladores no se ajustan completamente a las categorías existentes, lo que requiere un tratamiento conceptual diferenciado que sea coherente con su función técnica, autonomía funcional y su lugar en la estructura constitucional del Estado.

Desde la perspectiva metodológica, la investigación se clasifica como jurídico-doctrinal, enfocada en el análisis sistemático e interpretativo de normas constitucionales, leyes orgánicas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano, y doctrina especializada tanto nacional como internacional. Se adopta un enfoque crítico y argumentativo que va más allá de simplemente describir el estado actual del derecho; busca también reexaminar el fenómeno regulatorio a la luz de un derecho administrativo en evolución.

No se utilizan métodos empíricos ni cuantitativos, dado que el objeto de estudio es estrictamente normativo y conceptual, con un énfasis particular en la función jurídica de los reglamentos emitidos por las administraciones independientes y su conformidad con el marco constitucional vigente.

## II. LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL MODELO CLÁSICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La potestad normativa del Estado se distribuye entre el Congreso de la República –como titular de la potestad legislativa–, y el presidente de la República, en suma, a otros integrantes de la Administración Pública, tanto a nivel nacional como territorial, quienes ejercen la potestad reglamentaria<sup>1</sup>. Desde los inicios del régimen constitucional, esta distribución respondió a una concepción jerárquica de los poderes estatales: un poder legislativo preeminente que dicta las normas y un poder ejecutivo subalterno encargado de su ejecución. Así, la creación de nuevas normas de derecho correspondía exclusivamente al legislador<sup>2</sup>.

Autores como Cordero Quinzacara destacan que no es una cuestión menor que ciertas materias sean reguladas por medio de una ley –manifestación de la voluntad popular– en lugar de un reglamento administrativo<sup>3</sup>. En el derecho público, la forma en que se adoptan las normas jurídicas no es un simple formalismo, sino que encierra un valor sustancial: actúa como garantía para los ciudadanos.

---

<sup>1</sup> FERNEY MORENO, L., «Potestad normativa en estado de excepción por situaciones de calamidad pública como el Covid-19 en Colombia», *Revista Euro Latinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 7, núm. 1, 2020, pp. 231-243.

<sup>2</sup> ORLANDO, V. E., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milán (Società Editrice Libreria), 1900, pp. 1049-1050. Disponible en: <https://www.libreriantiquaria.com/it/catalogo/diritto/diritto-amministrativo-costituzionale-pubblico/33065-primo-trattato-completo-di-diritto-amministrativo-.html>. [Consultado el 8/10/2024].

<sup>3</sup> CORDERO QUINZACARA, E., «El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 32, 2009, p. 410.

Desde sus inicios se ha entendido que, la potestad reglamentaria debe derivar de una fuente primaria. Su fundamento puede hallarse de forma directa en la Constitución o de manera indirecta en una ley, lo que implica distintos niveles de competencia –constitucional o legal– para su ejercicio<sup>4</sup>.

El carácter secundario de la potestad normativa de la Administración Pública también ha sido objeto de debate para Peñaranda Ramos. Este sostiene que la potestad reglamentaria existe sólo y en la medida que la Constitución y las leyes se la atribuyan expresamente a la Administración. Siendo una norma de carácter subalterno y complementario de la ley, a fin de ejecutarla, desarrollara o complementarla<sup>5</sup>.

Esta visión parece alinearse con la doctrina de la reserva de ley, según la cual la Administración –como parte del Poder Ejecutivo– no puede dictar normas que afecten derechos ciudadanos sin una habilitación legal previa, dado que dichas materias están reservadas al legislador<sup>6</sup>. Pero, el gran debate es ¿hasta qué punto sería el rol de la fuente primaria? ¿La reglamentación Administrativa juega un rol único de complemento de la ley o existen escenarios donde puede innovar?

El Tribunal Constitucional Dominicano al pronunciarse sobre el particular ha expresado que:

«Las normas reglamentarias, al no tener rango de ley, están afectadas por el principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente, a la ley, dado que el reglamento es secundario, subalterno, inferior y complementario de las leyes, por cuanto es un producto de la administración, a diferencia de la ley que se legitima en la voluntad popular»<sup>7</sup>.

«Esta subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella. Por tanto, “el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquel debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en

---

<sup>4</sup> AGUDO FREYTES, E., *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, t. IV, Caracas (Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela), 1979, pp. 2081-2104.

<sup>5</sup> PEÑARANDA RAMOS, J., *El reglamento como fuente específica del Derecho Administrativo y el principio de legalidad*. Universidad Carlos III de Madrid, 2017, p.8, Disponible en: <[https://ocw.uc3m.es/pluginfile.php/1045/mod\\_page/content/17/leccion4.pdf](https://ocw.uc3m.es/pluginfile.php/1045/mod_page/content/17/leccion4.pdf)>. [Consultado el 8/10/2024].

<sup>6</sup> CORDERO QUINZACARA, E., «El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria», cit., p. 410.

<sup>7</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO, Sentencia núm. TC/0032/12, de fecha 15 de agosto de 2012. Relativa a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Exxon Corporation contra la Resolución núm. 209-Bis, de fecha 6 de diciembre de 2000, dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Publicada el 15 de abril de 2013. Disponible en: <<https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc003212>>. [Consultado el 8/10/2024].

el punto en que esta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta»<sup>8</sup>.

No obstante, el propio Tribunal reconoce una excepción: el reglamento autónomo. Este tipo de reglamento no requiere una referencia explícita a una ley para su validez, siempre que actúe dentro de sus competencias generales. Al establecer que, «a excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde precisamente en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan».

De lo que se desprende que, en determinados reglamentos el rol habilitante de la norma puede ser a título general en lo referente a aspectos de competencia y actuación, no así, entenderse como una camisa de fuerza que dicta de manera expresa lo que puede o no establecer la administración en el ejercicio de su potestad normativa.

Por su lado, la Corte Constitucional Colombiana ha definido la potestad reglamentaria como la facultad de producir normas administrativas de carácter general que regulan la actividad de los particulares y fundamentan la actuación de las autoridades públicas<sup>9</sup>. Esta definición resulta particularmente útil para entender la lógica detrás del modelo dominicano, donde la Administración económica necesita capacidad normativa para cumplir sus fines regulatorios.

La vinculación de la ley al reglamento es un lazo inquebrantable que dependiendo la naturaleza jurídica del que se trate se flexibiliza o contrae más. Para Jorge Prats la potestad reglamentaria es propia del Ejecutivo, pero se ejerce casi siempre en el marco de una ley, incluso cuando se habla de reglamentos autónomos o espontáneos<sup>10</sup>. La excepción —ese «casi siempre»— es precisamente lo que interesa explorar en este estudio.

La doctrina distingue dos paradigmas en torno a la reserva de ley. El paradigma liberal<sup>11</sup> sostiene que solo el legislador debe regular las esferas de libertad de los ciudadanos, como forma de control sobre el poder ejecutivo y la burocracia. En este marco, la ley tiene una intensidad normativa superior, y el reglamento cumple un rol estrictamente complementario.

<sup>8</sup> TENARAMÍREZ, F., *Derecho constitucional mexicano*, 26.ª ed., México (Editorial Porrúa), 1992, p. 415.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia núm. C-384/03, de fecha 13 de mayo de 2003, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Relativa a la constitucionalidad de la Ley 598 de 2000, que establece el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), el Catálogo Único de Bienes y Servicios (CUBS) y el Registro Único de Precios de Referencia (RUPR).

<sup>10</sup> JORGE PRATS, E., «La potestad reglamentaria de la Administración y el reglamento como fuente del derecho», *Vlex*. Base de datos. Disponible en: <<https://do.vlex.com/vid/administracion-reglamento-fuente-derecho-360766506>>. [Consultado el 8/10/2024].

<sup>11</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, **STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4**, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 80/1983 sobre la Ley de Bases de la Sanidad Nacional. En: *Boletín Oficial del Estado*, núm. 187, de 6 de agosto de 1984. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1984-18771>>. [Consultado el 8/10/2024].

Por su parte, el paradigma social<sup>12</sup> también reconoce la centralidad de la ley, pero niega la existencia de una reserva de ley genérica. Se basa, en cambio, en un sistema de reservas específicas expresamente previstas en la Constitución.

En el caso dominicano, el artículo 128.1.b de la Constitución otorga al presidente la facultad de «expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario», sin exigir como condición previa la existencia de una ley habilitante. Esta disposición sugiere que el constituyente quiso conferir al Ejecutivo una potestad normativa más amplia, condicionada únicamente al criterio de necesidad, que es un concepto jurídico indeterminado y contextual.

Lo anterior, en suma, a la inexistencia de una reserva reglamentaria, permite deducir que la intención del constituyente fue dotar al presidente de la República de potestades normativas sin especificidad en cuanto a la materia, solo condicionado a la necesidad que deviene en ser evaluada en cada casuística de modo particular.

Históricamente, en República Dominicana, la evolución normativa puede rastrearse desde la Constitución de 1844, donde el Ejecutivo solo podía reglamentar para asegurar el cumplimiento de las leyes. Fue la reforma de 1924 la que amplió esa potestad, otorgando al presidente una facultad genérica de dictar reglamentos, no limitada al desarrollo de la ley.

Sin embargo, la inexistencia de una reserva no habilita al Ejecutivo para contrariar normas de rango superior como la ley o la Constitución. De hecho, el artículo 74.2 de la Constitución establece que «sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales», lo que constituye una reserva expresa en estas materias.

En consecuencia, la potestad reglamentaria del presidente debe entenderse como una atribución para dictar normas generales, siempre que no contravengan disposiciones superiores. Así lo ha reconocido tanto el Tribunal Constitucional como la Suprema Corte de Justicia, al señalar que esta potestad también puede ser ejercida por otros órganos públicos autorizados por la ley o la Constitución<sup>13</sup>:

«La imposibilidad de que el Primer Mandatario vele personalmente por la aplicación de todas las leyes, el poder de reglamentación ha sido extendido a otras entidades de la Administración Pública o descentralizadas de ésta, razón por la cual dicha facultad puede ser ejercida, además del presidente de la República,

---

<sup>12</sup> MELERO ALONSO, E., «La flexibilización de la reserva de ley», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 10, 2004, p. 112.

<sup>13</sup> CORDERO QUINZACARA, E., «El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria», cit., p. 410.

por la autoridad u organismo público al que la Constitución o la ley haya dado la debida autorización»<sup>14</sup>.

Actualmente, los reglamentos no deben verse solo como una cuota de poder político, sino como una herramienta organizativa en un contexto de progresiva desconcentración del poder normativo, mediante técnicas como la atribución, delegación o creación de competencias<sup>15</sup>.

Uno de los retos actuales del reglamento es su eficacia frente a los desafíos que plantea la llamada «sociedad del riesgo», que exige respuestas rápidas a situaciones complejas. En este contexto, la cuestión es si el legislador puede y debe especificar detalladamente los efectos que debe producir la norma, o si debe dejar margen a la Administración para innovar.

Rubín<sup>16</sup> introduce la noción de transitividad legislativa: cuando el legislador define con precisión los efectos de la norma, dígame como quiere que la directiva legislativa sea implementada, esta es una ley altamente transitiva. En cambio, cuando se limita a ordenar que la Administración regule, es decir que, le ordena que dicte nuevas normas para el cumplimiento de una finalidad, sin mayores directrices, la norma pasa a ser intransitiva.

Sea cual fuere su naturaleza, el reglamento debe orientarse siempre al cumplimiento de los fines encomendados por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública.

### III. TIPOLOGÍAS CLÁSICAS DE LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Los reglamentos administrativos han sido tradicionalmente definidos como normas jurídicas emitidas por órganos del Poder Ejecutivo –presidente, ministros o entes administrativos–, cuya fuerza normativa se distingue no tanto por su contenido o efectos, sino por su origen. Según Maurer, el reglamento se diferencia de la ley únicamente por la autoridad que lo dicta. Sin embargo, no toda disposición normativa emanada del Ejecutivo puede considerarse propiamente un reglamento<sup>17</sup>.

Cassagne los describe como un acto unilateral emitido por un órgano de la Administración Pública que crea normas jurídicas generales y obligatorias, dirigidas a regular

---

<sup>14</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO, Sentencia núm. TC/0415/15, de fecha 28 de octubre de 2015. Relativa a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la magistrada Ana Miledy Hernández contra los artículos 44 y transitorio primero de la Ley núm. 28-11, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

<sup>15</sup> AGUDO FREYTES, E., *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, cit., pp. 2081-2104.

<sup>16</sup> RUBÍN, E., «Law and legislation in the administrative state», *Columbia Law Review*, vol. 89, núm. 3, s. l., 1989, pp. 380-381.

<sup>17</sup> MAURER, H., *Derecho Administrativo. Parte general*, Madrid (Marcial Pons), 2011, p. 110.

situaciones objetivas e impersonales<sup>18</sup>. Rivero Ortega añade que, si bien son normas jurídicas, su rango es inferior al de la ley. En consecuencia, los reglamentos no se limitan al Ejecutivo central, sino que también pueden emanar de otros entes públicos que cuenten con atribuciones normativas específicas otorgadas por el ordenamiento jurídico<sup>19</sup>.

El reglamento es una norma que en cada casuística necesita un porqué, como todos los productos administrativos<sup>20</sup>. El análisis de la naturaleza jurídica de los reglamentos debe atender a su clasificación según distintos criterios: su relación con la ley, el órgano que los emite y su ámbito de aplicación. Para el propósito de este trabajo –indagar si las administraciones independientes poseen un tipo particular de potestad normativa– es pertinente centrarse en su clasificación con base en la relación que guardan con la ley: reglamentos ejecutivos, independientes o autónomos, y reglamentos de necesidad.

Los reglamentos ejecutivos (*secundum legem*)<sup>21</sup> tienen por finalidad desarrollar o concretar las disposiciones de una norma legal previa. Actúan como complemento de la ley, detallando aspectos técnicos o procedimentales que esta no regula de forma exhaustiva. Según Peñaranda Ramos, constituyen el «complemento indispensable» de la ley, en tanto permiten su aplicación efectiva, aunque sin exceder sus límites. Esta categoría representa el paradigma clásico de la potestad reglamentaria, bajo una concepción restrictiva<sup>22</sup>.

No obstante, autores como Muñoz Machado<sup>23</sup> cuestionan que esta sea una categoría autosuficiente, al advertir que «de admitirse como suficiente el dato de la coincidencia de regulaciones materiales para convertir al reglamento en ejecutivo, se habrá poco menos que reconducido toda la tipología de normas reglamentarias a esta figura, convirtiéndola en la única existente, dada la frecuencia con que el expresado fenómeno se produce». El hecho de que un reglamento ejecute la ley no es un criterio claro ni uniforme, especialmente cuando la Administración suele invocar bases legales genéricas para ejercer su potestad normativa. Ello sugiere que la clasificación tradicional puede resultar insuficiente para explicar fenómenos normativos más complejos, como los que protagonizan las administraciones independientes.

<sup>18</sup> CASSAGNE, J. C., *Curso de derecho administrativo*, t. I, 12.ª ed. actualizada, Buenos Aires (Thomson Reuters), 2018, p. 178.

<sup>19</sup> RIVERO ORTEGA, R. y ORTEGA POLANCO, F., *Manual de Derecho Administrativo*, Santo Domingo (Ediciones FUNGLODE), 2016, p. 78. Disponible en: <[www.editorialfunglode.com](http://www.editorialfunglode.com)>. [Consultado el 8/10/2024].

<sup>20</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo I*, 15.ª ed., España (Thomson Reuters), 2006, p. 190.

<sup>21</sup> PEÑARANDA RAMOS, J.L., «El reglamento como fuente específica del Derecho Administrativo y el principio de legalidad», Lección 4, Universidad Carlos III de Madrid, 2017, p. 17. Disponible en: <[https://ocw.uc3m.es/pluginfile.php/1045/mod\\_page/content/17/leccion4.pdf](https://ocw.uc3m.es/pluginfile.php/1045/mod_page/content/17/leccion4.pdf)>. [Consultado el 8/10/2024].

<sup>22</sup> PEÑARANDA RAMOS, J. L., «El reglamento como fuente específica del derecho administrativo y el principio de legalidad», cit., p. 17.

<sup>23</sup> MUÑOZ MACHADO, S., «Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en el derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 77, mayo-agosto 1975. P.141. Disponible en: <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/228851975077139.pdf>>. [Consultado el 8/10/2024].

El reglamento ejecutivo responde a la idea de primacía de la norma de carácter legal y la subordinación del reglamento respecto de esta, reservan a la norma reglamentaria un papel de mera colaboración respecto del poder legislativo<sup>24</sup>.

Los reglamentos ejecutivos responden a dos premisas básicas, por un lado, las casuísticas generadas a nivel práctico que lleva a la constante renovación del reglamento, desarrollando los lineamientos y principios básicos creados por la ley, ajustándolo a las circunstancias particulares. Y, por otro lado, responden a los tecnicismos de la actuación administrativa.

Los referidos reglamentos deben satisfacer una doble condición: a) no contradecir el espíritu que emana de la legislación; b) no añadir a las obligaciones establecidas por ley cargas que por su naturaleza o importancia no deban de ser establecidas sino por medio de la ley<sup>25</sup>.

Por su parte, el reglamento independiente (*Praeter legem*)<sup>26</sup> ha sido definido como: «norma jurídica de eficacia general emanada del poder ejecutivo y dictada sin una habilitación legal previa en base a la atribución de una potestad reglamentaria genérica que el ordenamiento jurídico le otorga al poder ejecutivo como instrumento complementario para el mejor ejercicio de las potestades gubernativas que éste posee».

En contraste, los reglamentos independientes (*praeter legem*)<sup>27</sup> son aquellos que se dictan sin necesidad de una ley previa que los habilite. Son normas generales y obligatorias adoptadas por órganos con potestades gubernativas, con el objetivo de ordenar materias no reguladas por el legislador. Su existencia rompe con la lógica del reglamento como simple ejecutor de la ley y plantea un modelo normativo con mayor autonomía.

Este tipo de reglamento es especialmente relevante para el estudio de las administraciones independientes, ya que estas suelen actuar en contextos donde la intervención legislativa es escasa o técnicamente limitada. Aquí surge la cuestión de si estos entes pueden

---

<sup>24</sup> TOSCANO GIL, F., «Actualidad y vigencia de la clasificación de los reglamentos en ejecutivos e independientes», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 30, 2013. Disponible en: <<https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284268832090/Redaccionjcyl.es+1jcyl.es+1>>. [Consultado el 8/10/2024], p. 7.

<sup>25</sup> CENTRO DE INFORMACIÓN JURÍDICA EN LÍNEA, «informe de investigación CIJUL. El reglamento dentro del ordenamiento jurídico costarricense», en Convenio Colegio de Abogados- Universidad de Costa Rica, n.d., p. 6. Disponible en: <<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php%3Fq%3DMTYwMw%3D%3D&ved=2ahUKEwjey4GkiMqPAxXQTDABHToKPX0QFnoECBkQAQ&usg=AOvVaw3VhrMApHiMzI7TMBasKVIL>>. [Consultado el 8/10/2024].

<sup>26</sup> ALONSO TIMÓN, A. J., «Los ámbitos de la potestad reglamentaria independiente tras la promulgación de la Constitución española de 1978», *tesis doctoral*, Universidad Complutense de Madrid, 1998. Disponible en: <<https://eprints.ucm.es/2209/Eprints/UCM>>. [Consultado el 8/10/2024], p. 411.

<sup>27</sup> TOSCANO GIL, F., «Actualidad y vigencia de la clasificación de los reglamentos en ejecutivos e independientes», *cit.*, p. 6.

dictar reglamentos vinculantes sin una ley previa, como una manifestación legítima de su autonomía funcional.

Los reglamentos administrativos no pueden incursionar en materias que han sido reservadas por el constituyente mediante reserva de ley para su desarrollo. Respecto de este tipo de reglamentos existen dos corrientes doctrinales:

- 1) Un sector afirma que los reglamentos autónomos o independientes sólo son admisibles en el ejercicio de la potestad organizativa<sup>28</sup> y por tanto en el ámbito interno de la administración pública. Pero, no pueden incursionar en el ámbito normativo externo que lleve a la definición abstracta de deberes, obligaciones y responsabilidades para los particulares porque son materias reservadas –*constitución y ley*–<sup>29</sup>.
- 2) Para otro sector, no existe fundamento para entenderse que los reglamentos independientes o autónomos deben circunscribir su alcance al aspecto interno de la organización administrativa, toda vez que, este tipo de reglamento pueden intervenir siempre que no haya de por medio una reserva legal o constitucional –*pudiendo con posterioridad pasar a regularse por ley*–<sup>30</sup>.

Esta segunda visión resulta más compatible con la función reguladora de las administraciones independientes, que requieren margen para innovar en sectores complejos.

Finalmente, los reglamentos de necesidad (*contra legem*)<sup>31</sup> constituyen una categoría excepcional. Se dictan en situaciones de urgencia o emergencia, generalmente cuando el legislador no puede actuar con la rapidez necesaria. Aunque son medidas transitorias, su legitimidad depende de que estén previstas en la ley y se justifiquen por razones imperiosas de interés público. La Corte Suprema de Justicia de Panamá, por ejemplo, ha sostenido que estos reglamentos solo son válidos cuando surgen ante la imposibilidad del órgano legislativo de actuar y existe una necesidad inmediata por parte del Ejecutivo<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> PEÑARANDA RAMOS, J. L., «El reglamento como fuente específica del derecho administrativo y el principio de legalidad», *cit.*, p. 18.

<sup>29</sup> DANÓS ORDÓÑEZ, J., «El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano», en FERRER MAC-GREGOR, E. y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, A. *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo XII, México (UNAM; IMDPC, Marcial Pons), 2008, p. 178.

<sup>30</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel, citado por DANÓS ORDÓÑEZ, J., «El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano», *cit.*, p. 179.

<sup>31</sup> PEÑARANDA RAMOS, J. L., «El reglamento como fuente específica del derecho administrativo y el principio de legalidad», *cit.*, p. 18.

<sup>32</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PANAMÁ, «Sentencia de 1 de diciembre de 2021. Demanda de inconstitucionalidad presentada por Valle Luna Contractors, S.A. contra la frase «y otros» contenida en el punto 4.1 de los contenidos mínimos de los estudios de impacto ambiental, del artículo 26 del Decreto Ejecutivo núm. 123 de 14 de agosto de 2009, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas». Disponible en: <<https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/handle/001/558>>. [Consultado el 8/10/2024].

#### IV. LA EMERGENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

Las administraciones independientes han surgido como una respuesta institucional a las limitaciones del modelo clásico de subordinación jerárquica en la Administración Pública. Según García de Enterría<sup>33</sup>, se trata de «aquellas que, dotadas de potestades de ordenación para la realización de funciones de regulación sectorial y no general, ejercen éstas en un régimen de no dependencia respecto del conjunto administrativo del Estado». Esta definición resalta su carácter funcionalmente autónomo, en tanto responden a lógicas regulatorias especializadas más que a directrices políticas o administrativas generales.

En el contexto dominicano, el Tribunal Constitucional<sup>34</sup> ha reconocido el carácter singular de estas entidades, señalando que: «Estas entidades, muy bien conocidas en los Estados Unidos y Europa, se caracterizan principalmente por su grado de independencia, sobre todo respecto del Gobierno o Poder Ejecutivo. En ese sentido, de alguna manera se puede afirmar que los órganos constitucionales concebidos en la Constitución de 2010 son una especie de esas autoridades independientes con rango constitucional».

A diferencia de otros órganos de la Administración Pública, las administraciones independientes no derivan su legitimidad funcional del poder ejecutivo, sino de un mandato constitucional o legal que les asigna funciones específicas en sectores estratégicos. Su diseño institucional persigue garantizar la neutralidad técnica en ámbitos donde la captura política o los intereses particulares podrían comprometer el interés público. De ahí que su legitimidad se fundamente no solo en el principio democrático, sino también en principios como la objetividad, la especialización técnica y la transparencia<sup>35</sup>.

Este nuevo tipo de órgano plantea desafíos relevantes en materia de potestad normativa. A diferencia de los reglamentos tradicionales, subordinados a una ley y dictados por el poder ejecutivo bajo un marco de jerarquía, las normas que emanan de estos entes se producen en un entorno de autonomía funcional. Esta situación conduce a la pregunta central de este trabajo: ¿tienen estas administraciones una potestad reglamentaria sui generis? ¿Nos encontramos ante un «ornitorrinco jurídico», esto es, un tipo de norma que, aunque formalmente administrativa, posee rasgos sustantivos que la distancian de los modelos normativos clásicos?

<sup>33</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., citado por MEDINA REYES, R., «Las administraciones reguladoras independientes: ¿mito o realidad en la República Dominicana?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 18, 2019, p. 123.

<sup>34</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO, «Sentencia núm. TC/0305/14, de fecha 29 de abril de 2014. Relativa al conflicto de competencia entre la Junta Central Electoral y el Gobierno Central, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda». Publicada el 22 de diciembre de 2014. Disponible en: <<https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc030514>>. [Consultado el 8/10/2024].

<sup>35</sup> MEDINA REYES, R., «Las administraciones reguladoras independientes: ¿mito o realidad en la República Dominicana?», *cit.*, p. 128.

La independencia de estos entes no debe entenderse únicamente como un estatus organizacional, sino como una garantía de imparcialidad en el ejercicio de funciones normativas. En efecto, si la razón de ser de estas autoridades es sustraer ciertas decisiones del vaivén político, resulta incoherente condicionar su potestad reglamentaria a una habilitación legal expresa para cada medida regulatoria. Ello vaciaría de contenido su función técnica y limitaría su capacidad de respuesta frente a realidades complejas y cambiantes.

Sin embargo, esta autonomía normativa no es absoluta. Como se ha señalado en apartados anteriores, existe un límite infranqueable: la reserva de ley prevista en el artículo 74.2 de la Constitución Dominicana. Esta reserva impide que las administraciones independientes regulen materias vinculadas al ejercicio de derechos fundamentales, los cuales solo pueden ser restringidos o regulados por el legislador. Fuera de ese límite, sin embargo, puede sostenerse que estas entidades gozan de una potestad reglamentaria funcional y especializada, que se asemeja a una forma de normación sectorial desconectada del modelo jerárquico clásico.

La emergencia de las administraciones independientes no solo transforma la arquitectura institucional del Estado, sino que también desafía los esquemas tradicionales de distribución del poder normativo. Frente a este fenómeno, el derecho público contemporáneo se enfrenta al reto de repensar su taxonomía: quizás estemos ante un nuevo tipo de fuente normativa, a medio camino entre la ley parlamentaria y el reglamento ejecutivo, cuya existencia se justifica por la necesidad de asegurar una regulación técnica, eficaz y políticamente neutral en sectores claves para el interés general.

## V. ¿UN NUEVO TIPO DE POTESTAD REGLAMENTARIA? EL «ORNITORRINCO JURÍDICO»

La clasificación tradicional de los reglamentos –ejecutivos, independientes y de necesidad– ofrece un marco útil, pero insuficiente para comprender fenómenos normativos más recientes. En especial, la figura de las administraciones independientes que desafía estas categorías al combinar autonomía funcional, capacidad regulatoria sustantiva y desconexión formal con el legislador. Este «ornitorrinco jurídico» parece requerir una nueva conceptualización normativa, que reconozca su singularidad dentro del derecho público contemporáneo.

Jorge Prats y Victoria Contreras, al analizar la potestad reguladora de estos entes, destacan que su existencia responde a la necesidad de una regulación técnica especializada en sectores económicos dinámicos y altamente influenciados por la innovación<sup>36</sup>. La concentración de funciones en un solo órgano –reglamentar, supervisar y resolver conflictos–

---

<sup>36</sup> JORGE PRATS, E. y VICTORIA CONTRERAS, O. E., *Derecho de la regulación monetaria y financiera*, 2.ª ed., Santo Domingo (Ius Novum), 2012, p. 126. Disponible en: <Open Library+4Biblioteca Pedro Henríquez Ureña+4Cerralc+4>. [Consultado el 8/10/2024].

obedece tanto a la eficiencia como al imperativo de evitar la captura política en ámbitos sensibles del mercado.

Si las administraciones independientes surgen de una necesidad latente de neutralidad política en un sector donde resulta muy peligroso la incidencia partidaria, ¿qué sentido tendría limitarla en su potestad normativa a ser exclusivamente un mero desarrollador o complemento de las ideas plasmadas por el legislador?

La Constitución Dominicana reconoce expresamente este modelo institucional. En su artículo 147.3 establece que la regulación económica puede estar a cargo de «organismos creados para tales fines», a quienes el legislador delega funciones tales como la potestad reglamentaria, la supervisión, la inspección, la sanción y la ejecución. Esta habilitación legal, aunque general, permite a estos entes desarrollar un marco normativo propio sin necesidad de una ley específica para cada intervención.

Medina Reyes refuerza esta idea al señalar que las agencias reguladoras poseen una doble potestad reglamentaria: una interna, para autoorganizarse, y otra externa, con capacidad para desarrollar normas técnicas vinculantes para los agentes económicos<sup>37</sup>. Esta última constituye una expresión ampliada de la reglamentación independiente, que trasciende lo meramente organizativo y se proyecta sobre la esfera de los particulares, sin requerir una ley previa que habilite su contenido.

Esteve Pardo coincide al afirmar que las directrices que orientan a estas administraciones no emanan estrictamente de la ley, sino que se derivan del comportamiento y las exigencias del mercado<sup>38</sup>. En este mismo sentido, Jorge Prats sostiene que estas entidades tienen la capacidad de elaborar una disciplina normativa a nivel reglamentario que afecta directamente tanto a los sujetos regulados como a los usuarios de los servicios correspondientes<sup>39</sup>.

Desde un enfoque teórico, Marienhoff<sup>40</sup> distingue entre autonomía y autarquía. La primera implica la facultad de darse su propia norma dentro de los límites establecidos por el ordenamiento; la segunda, en cambio, solo permite la gestión de lo propio conforme a normas impuestas. En este sentido, la autonomía normativa de las administraciones independientes se asemeja más a un poder legislativo delegado, aunque limitado en su alcance.

Esta afirmación no significa que dichas entidades puedan legislar sin restricciones. Como señala Urosa Maggi<sup>41</sup>, deben respetar los mismos principios y límites que rigen toda

---

<sup>37</sup> MEDINAREYES, R., «Las administraciones reguladoras independientes: ¿mito o realidad en la República Dominicana?», *cit.*, p. 128.

<sup>38</sup> ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Madrid (Marcial Pons), 2011, p. 154.

<sup>39</sup> JORGE PRATS, E., *Derecho Constitucional I*, 4.<sup>a</sup> ed., Santo Domingo (Ius Novum), 2013, p. 243.

<sup>40</sup> MARIENHOFF, M., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires (Abeledo-Perrot), 1983, p. 176.

<sup>41</sup> UROSA MAGGI, D., «La inactividad reglamentaria de la Administración Económica», VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo «Allan Randolph Brewer-Carías». Los contratos administrativos. «Contratos del Estado», Caracas (Fundación Estudios de Derecho Administrativo), 2004.

potestad reglamentaria en el derecho público, especialmente cuando su regulación impacta en derechos fundamentales como la libertad económica. Por ello, cualquier ejercicio de la potestad normativa por parte de estas agencias debe observar el principio de razonabilidad y no vulnerar el contenido esencial de los derechos reconocidos constitucionalmente.

La tensión radica, por tanto, en equilibrar la autonomía funcional de estos entes con el respeto al principio de legalidad. No resulta coherente crear órganos dotados de independencia constitucional para luego sujetarlos a una camisa de fuerza normativa que impida su actuación técnica en ausencia de legislación específica. Si el objetivo es neutralizar la politización y asegurar la eficiencia en sectores estratégicos, la potestad reglamentaria debe tener un margen de autonomía dentro del marco constitucional.

Con todo, existe un límite claro: el artículo 74.2 de la Constitución Dominicana establece una reserva de ley en materia de derechos y garantías fundamentales, cuyo ejercicio solo puede ser regulado por ley. Esta disposición representa el principal tope a la potestad reglamentaria de las administraciones independientes. Fuera de este ámbito, sin embargo, dichos entes pueden ejercer una potestad normativa funcional, sustantiva y autónoma, orientada al cumplimiento eficiente de sus fines públicos.

En definitiva, la figura del «ornitorrinco jurídico» sintetiza esta realidad normativa atípica. Los reglamentos emitidos por las administraciones independientes no son meras extensiones del legislador ni simples instrumentos del Ejecutivo. Se trata de un nuevo tipo de norma reglamentaria, intermedia, con legitimidad funcional y técnica, que exige al derecho público repensar los límites de la potestad normativa en el marco del Estado constitucional contemporáneo.

## VI. CONCLUSIÓN

A partir del análisis desarrollado, puede afirmarse que los reglamentos emitidos por las administraciones independientes no se ajustan completamente a las categorías tradicionales de los reglamentos ejecutivos ni a la noción restringida de los reglamentos autónomos vinculados únicamente al ámbito organizativo interno. La naturaleza jurídica de estos reglamentos revela una figura híbrida, con características particulares que los distinguen tanto de la potestad reglamentaria clásica de la administración central como de los modelos normativos previstos exclusivamente en función de una habilitación legislativa expresa.

En efecto, las administraciones independientes fueron concebidas para cumplir fines específicos que requieren una actuación técnica, especializada y políticamente neutral. Para ello, necesitan una potestad normativa robusta, que no se limite a ejecutar mandatos legales preexistentes, sino que también pueda innovar, adaptar y desarrollar regulaciones en sectores altamente dinámicos. Esta potestad reglamentaria especial, aunque subordinada en

jerarquía a la ley y a la Constitución, no depende necesariamente de una norma legal previa para su ejercicio, salvo en aquellos ámbitos expresamente reservados por el constituyente.

Desde esta perspectiva, la respuesta a la pregunta que da título a este trabajo –¿tienen los reguladores su propio ornitorrinco jurídico?– es afirmativa. Los entes reguladores cuentan con un tipo de potestad reglamentaria que, por su autonomía, su alcance sustantivo y su vinculación directa con la estructura constitucional, configura una categoría normativa singular dentro del derecho administrativo. Este «ornitorrinco jurídico» se expresa en reglamentos que, sin romper el principio de jerarquía normativa, pueden operar con independencia funcional y sin previa legislación habilitante, siempre que respeten el ordenamiento constitucional y legal vigente.

El único límite material relevante en el contexto dominicano es la reserva de ley establecida en el artículo 74.2 de la Constitución, que restringe la regulación de los derechos fundamentales exclusivamente al legislador. Fuera de este ámbito, las administraciones independientes están habilitadas para ejercer una potestad reglamentaria autónoma y sustantiva, con lo cual cumplen su misión de garantizar una regulación eficaz, imparcial e innovadora en sectores estratégicos del Estado social y democrático de derecho.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO FREYTES, E., *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, t. IV, Caracas (Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela), 1979.
- ALONSO TIMÓN, A. J., «Los ámbitos de la potestad reglamentaria independiente tras la promulgación de la Constitución española de 1978», *tesis doctoral*, Universidad Complutense de Madrid, 1998. Disponible en: <<https://eprints.ucm.es/2209/Eprints/UCM>>. [Consultado el 8/10/2024].
- CASSAGNE, J. C., *Curso de derecho administrativo*, t. I, 12.<sup>a</sup> ed. actualizada, Buenos Aires (Thomson Reuters), 2018.
- CORDERO QUINZACARA, E., «El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 32, 2009, pp. 409-440.
- CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia núm. C-384/03, de fecha 13 de mayo de 2003, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Relativa a la constitucionalidad de la Ley 598 de 2000, que establece el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), el Catálogo Único de Bienes y Servicios (CUBS) y el Registro Único de Precios de Referencia (RUPR). [Consultado el 8/10/2024].

- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PANAMÁ, Sentencia de 1 de diciembre de 2021. Demanda de inconstitucionalidad presentada por Valle Luna Contractors, S.A. contra la frase «y otros» contenida en el punto 4.1 de los contenidos mínimos de los estudios de impacto ambiental, del artículo 26 del Decreto Ejecutivo núm. 123 de 14 de agosto de 2009, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: <<https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/handle/001/558>>. [Consultado el 8/10/2024].
- DANÓS ORDÓÑEZ, J., «El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano», en FERRER MAC-GREGOR, E. y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, A. *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo XII, México (UNAM; IMDPC, Marcial Pons), 2008, pp. 169-230.
- ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Madrid (Marcial Pons), 2011.
- FERNEY MORENO, L., «Potestad normativa en estado de excepción por situaciones de calamidad pública como el Covid-19 en Colombia», *Revista Euro Latinoamericana de Derecho Administrativo*, vol. 7, núm. 1, 2020, pp. 231-243.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo I*, 15.<sup>a</sup> ed., España (Thomson Reuters), 2006.
- JORGE PRATS, E., *Derecho Constitucional I*, 4.<sup>a</sup> ed., Santo Domingo (Ius Novum), 2013.
- JORGE PRATS, E., «La potestad reglamentaria de la Administración y el reglamento como fuente del derecho», *Vlex*. Base de datos. Disponible en: <<https://do.vlex.com/vid/administracion-reglamento-fuente-derecho-360766506>>. [Consultado el 8/10/2024].
- MARIENHOFF, M., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires (Abeledo-Perrot), 1983.
- MAURER, H., *Derecho Administrativo. Parte general*, Madrid (Marcial Pons), 2011.
- MEDINA REYES, R., «Las administraciones reguladoras independientes: ¿mito o realidad en la República Dominicana?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 18, 2019, pp. 116-132.
- MELERO ALONSO, E., «La flexibilización de la reserva de ley», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 10, 2004, pp. 109-131.
- MUÑOZ MACHADO, S., «Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en el derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 77, mayo-agosto 1975. Disponible

en: <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/228851975077139.pdf>>. [Consultado el 8/10/2024].

PEÑARANDA RAMOS, J. L., «El reglamento como fuente específica del derecho administrativo y el principio de legalidad», *Lección 4*, Universidad Carlos III de Madrid, s. l., s. f. Disponible en: <<https://www.studocu.com/es/document/universidad-carlos-iii-de-madrid/derecho-administrativo/el-reglamento/9409187>>. [Consultado el 8/10/2024].

JORGE PRATS, E. y VICTORIA CONTRERAS, O. E., *Derecho de la regulación monetaria y financiera*, 2.<sup>a</sup> ed., Ius Novum, Santo Domingo, 2012, p. 126. Consultado el 8 de octubre del 2024. Disponible en: <Open Library+4Biblioteca Pedro Henríquez Ureña+4Cercal+4>. [Consultado el 8/10/2024].

ORLANDO, V. E., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Milán (Società Editrice Libreria), 1900. Disponible en: <<https://www.libreriantiquaria.com/it/catalogo/diritto/diritto-amministrativo-costituzionale-pubblico/33065-primo-trattato-completo-di-diritto-amministrativo-.html>>. [Consultado el 8/10/2024].

RIVERO ORTEGA, R. y ORTEGA POLANCO, F., *Manual de Derecho Administrativo*, Santo Domingo (Ediciones FUNGLODE), 2016. Disponible en: <[editorialfunglode.com](http://editorialfunglode.com)>. [Consultado el 8/10/2024].

RUBÍN, E., «Law and legislation in the administrative state», *Columbia Law Review*, vol. 89, núm. 3, s. l., 1989, pp. 369-426.

TENA RAMÍREZ, F., *Derecho constitucional mexicano*, 26.<sup>a</sup> ed., México (Editorial Porrúa), 1992.

TOSCANO GIL, F., «Actualidad y vigencia de la clasificación de los reglamentos en ejecutivos e independientes», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 30, 2013. Disponible en: <<https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284268832090/Redaccionjcyl.es+1jcyl.es+1>>. [Consultado el 8/10/2024].

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO, Sentencia núm. TC/0305/14, de fecha 29 de abril de 2014. Relativa al conflicto de competencia entre la Junta Central Electoral y el Gobierno Central, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda. Publicada el 22 de diciembre de 2014. Disponible en: <<https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc030514>>. [Consultado el 8/10/2024].

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO, Sentencia núm. TC/0032/12, de fecha 15 de agosto de 2012. Relativa a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Exxon Corporation contra la Resolución núm. 209-Bis, de

fecha 6 de diciembre de 2000, dictada por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio. Publicada el 15 de abril de 2013. Disponible en: <<https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADA/sentencias/tc003212>>. [Consultado el 8/10/2024].

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO, Sentencia núm. TC/0415/15, de fecha 28 de octubre de 2015. Relativa a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la magistrada Ana Miledy Hernández contra los artículos 44 y transitorio primero de la Ley núm. 28-11, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

TRIBUNAL SUPREMO ESPAÑOL, Sentencia de 24 de julio de 2003, relativa a la infracción grave por daños y perjuicios. Disponible en: <<https://vlex.es/vid/infraccion-grave-da-perjuicios-16123702vLex>>. [Consultado el 8/10/2024].

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 80/1983 sobre la Ley de Bases de la Sanidad Nacional. En: *Boletín Oficial del Estado*, núm. 187, de 6 de agosto de 1984. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1984-18771>>. [Consultado el 8/10/2024].

UROSAMAGGI, D., «La inactividad reglamentaria de la Administración Económica», *VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo «Allan Randolph Brewer-Carías»*. *Los contratos administrativos administrativos*. «*Contratos del Estado*», Caracas (Fundación Estudios de Derecho Administrativo), 2004.

# LECCIÓN

Antonio CIDONCHA MARTÍN, «Sobre la docencia y Bolonia: algunas reflexiones»

## ARTÍCULOS

Pau ALABAU PEREIRO, «La circunstancia de multirreincidencia en el delito de hurto: una cuestión no resuelta»

Adrián AGENJO AGUADO, «La financiación de crímenes internacionales como forma de complicidad: fundamentos y límites dogmáticos de la atribución causal y normativa de responsabilidad penal»

Alejandro ARAQUE GARCÍA, «Omisión de deberes precontractuales de información: presupuestos y remedios»

Carlos ASENSIO-WANDOSELL, «¿Deben los acreedores perdonar las deudas a sus deudores? A vueltas con la exoneración del pasivo insatisfecho»

Javier BLANCO VARGAS, «Tratamiento penal de las fugas de información en los servicios de inteligencia»

Rodrigo DE OÑATE CRUZ, «Propuestas para la definición y certificación del hidrógeno renovable»

Desirée GONZÁLEZ CUEVAS, «La naturaleza jurídica de los reglamentos de las administraciones independientes: ¿un ornitorrinco normativo en el derecho público?»

Gonzalo HERREROMEJÍAS, «El dies a quo del artículo 1301 del CC y los contratos coligados»

Rubèn LLORENS POBLADOR, «La brecha lingüística electoral en los sistemas de partidos del País Vasco y Cataluña. Entendiendo su evolución a partir de un nuevo indicador: el IDL»

Maximilian W. M. POHL, «La necesidad de reformar la legislación europea de control de inversiones extranjeras directas mediatas»

Marie RUIZ CORBERA, «STC 44/2023: ¿Sistema de plazos puro? Los deberes positivos del Estado en relación con la protección del derecho a la vida y el derecho a la autodeterminación de la gestante».

