

TÍTULO IV: EL PODER LEGISLATIVO.

ÍNDICE

I.- Introducción.....	3
II.- Panorama general de la reforma del Título VI.....	6
III.- Examen pormenorizado del articulado de Título IV.....	13
1.- Sobre la rúbrica del Título IV: Del Poder Legislativo. De la Función Legislativa.....	14
2.- El capítulo I: El Congreso Nacional.....	15
3.- Capítulo II. El Senado.....	28
4.- Capítulo III.- La Cámara de Diputados.....	48
5.- Capítulo IV.- Disposiciones comunes a ambas Cámaras.....	56
6.- Capítulo V.- Atribuciones Del Congreso.....	85
7.- Capítulo VI.- La formación y efectos de las leyes.....	110
IV.- Conclusiones y recomendaciones.....	135

I.- INTRODUCCIÓN.

El objeto de este dictamen es el examen técnico jurídico del Título IV de la Constitución de la Republica Dominicana en la versión propuesta en el Informe elaborado por la Comisión Especial para la Reforma Constitucional creada por el Presidente de la República mediante Decreto n° 410-01, de 21 de mayo de 2001. El documento manejado está editado en Santo Domingo, en febrero de 2002, por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Todas las referencias que hagamos al articulado constitucional, si no se dice expresamente lo contrario, deberá entenderse que lo son al texto propuesto en el citado Informe.

Nuestro análisis se circunscribirá al método técnico jurídico. Examinaremos las recomendaciones del Informe a la luz del Derecho Comparado en la materia, los antecedentes históricos que resulten de interés, el estado de la doctrina científica y de la jurisprudencia constitucional comparada, y finalmente de nuestro criterio y experiencia personales. No nos corresponde valorar la oportunidad política de las recomendaciones que se hacen sino, por el contrario, proporcionar mayor información a quienes deban hacerlo. Sin embargo, tampoco dejaremos de proponer soluciones, o incluso de formular recomendaciones, cuando su contenido sea técnico-jurídico o pretendan una mejor instrumentación jurídica de la medida política propuesta, en el bien entendido de que con

ello no se pretende valorar su hipotética oportunidad política, que no nos corresponde hacer, sino de procurar que si se decide adoptar sea con la fórmula, desde el punto de vista jurídico, más correcta posible.

Esta auto restricción de nuestra labor a los parámetros jurídicos nos va a permitir a cambio que al hilo de nuestro análisis nos detengamos ocasionalmente en algún precepto constitucional que aunque no haya sido tratado por la Comisión Especial en el Informe nos merezca algún tipo de reflexión o sugerencia. Con ello no pretendemos más que contribuir a proporcionar de la mayor información posible sobre el estado de la cuestión.

Debe tenerse en cuenta, finalmente, que nuestra exégesis tiene necesariamente un carácter parcial y que debe completarse con los dictámenes relativos a los demás Títulos de la Constitución, y en particular al realizado respecto al Título V. En una forma de gobierno presidencial como el consagrado en la República Dominicana, la relación entre el Presidente de la República y el Congreso constituye su núcleo esencial del sistema político y resulta siempre incompleto el examen separado de los Títulos dedicados a cada Poder.

El orden de nuestra exposición es sencillo. En primer lugar intentaremos proporcionar un panorama global de la reforma que se propone en el Informe elaborado por la Comisión Especial. A continuación examinaremos de forma particularizada cada uno de los preceptos del Título IV, por el orden en que se propone en el Informe. Finalizaremos recapitulando las principales conclusiones y recomendaciones formuladas en el apartado anterior; en este caso las ordenaremos atendiendo a las

líneas inspiradoras de la reforma que proponemos en el apartado siguiente.

II.- PANORAMA GENERAL DE LA REFORMA DEL TÍTULO IV.

Antes de comenzar el examen pormenorizado del Título IV de la Constitución intentaremos trazar lo que en nuestra opinión son las principales líneas rectoras del Informe elaborado por la Comisión Especial para la Reforma Constitucional. Pretendemos con ello dar una visión general de los principales aspectos de la reforma propuesta.

Podemos concretarlos en los siguientes:

1°.- Reforzamiento del Poder Legislativo

Las propuestas que responden a esta idea son las siguientes:

- La propuesta del art. 29 c) de reducir la mayoría del Senado para destituir a cargos públicos por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones (a dos tercios, en lugar de tres cuartos previsto en la vigente Constitución).

- Una mayor reducción se propone en el art. 32 respecto a la facultad de la Cámara de Diputados para acusar ante el Senado, ya que se pretende dejar en la mera mayoría simple de (en lugar de los $\frac{3}{4}$ actuales).

- En la misma línea va la ampliación de los destinatarios de la facultad de interpelación de las Cámaras propuesta, al extenderla a todos

los funcionarios público del Estado, sus organismos autónomos y descentralizados (arts. 29 e) y 32 b)).

- Finalmente, la reforma de mayor calado probablemente es la que reduce la mayoría exigida a cada Cámara para salvar el veto del Presidente a un proyecto de ley, fijándola en mayoría absoluta en lugar de mayoría de 2/3 que señala la vigente Constitución dominicana (art. 47).

- En fin, no falta alguna medida que trasluce una patente desconfianza hacia la institución presidencial, como la fórmula propuesta en el art. 48 respecto a la eventual negativa del Presidente a promulgar en el plazo legal una ley válidamente aprobada por el Congreso.

Tendremos ocasión de contrastar estas medidas con los parámetros del constitucionalismo comparado. Ahora nos limitaremos a hacer una reflexión general sobre la forma de gobierno por la que ha optado la Constitución dominicana, marco ineludible en el que deben enclavarse esas propuestas.

En la forma de gobierno presidencial como la que se consagra en la Constitución de la República Dominicana la separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo implica una especial limitación de la interferencia entre ambos poderes. En la versión original norteamericana se hablaba de "separación y coordinación de poderes". Como subrayaba Karl Loewenstein, el principio que guía dicha forma de gobierno es la *interdependencia por coordinación*. Frente a la *interdependencia por*

integración del otro gran tipo gobierno constitucional contemporáneo, el parlamentario. En los gobiernos parlamentarios se produce una fusión del Ejecutivo y el Legislativo derivada de que el Gobierno es elegido por el Parlamento, que también puede destituirle, y a cambio el Gobierno pasa a liderar la actividad del segundo mediante la mayoría parlamentaria disciplinada que le apoya y además, en muchos casos, puede disolver el Parlamento.

Contrariamente, en el presidencialismo cada Poder tiene una legitimación democrática originaria –es elegido directamente por el cuerpo electoral- y actúa con independencia y autonomía del otro. El Congreso no puede destituir al Presidente ni éste disolver las Cámaras. Cada uno ejerce independientemente el Poder que le ha sido atribuido. Pero esa separación no puede ser tal que lleve a producir bloqueos que lleven a la paralización del aparato estatal. Para ello las Constituciones acostumbran a fijar de antemano puntos de contacto que obliguen a una cooperación entre ambos poderes. Estos puntos de contacto, como subraya Loewenstein, no son muy numerosos pero radican en puntos estratégicos del proceso político: iniciativa legislativa y veto presidencial de los proyectos de ley; autorización parlamentaria de todos o parte de los tratados internacionales y del nombramiento de altos cargos; en supuestos extremos potestad del Congreso de destituir al Presidente y a determinados altos cargos ("*impeachment*"). El sistema se alimenta, además, de otras mutuas influencias extraconstitucionales, como la que el Presidente, como líder de su partido, puede ejercer sobre éste, y a su vez la influencia que Senadores y Diputados pueden ejercer en el Ejecutivo

respecto al nombramiento de determinados puestos en su circunscripción (LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución", ob. cit., pp. 130-136).

El presidencialismo, en suma, está basado en un delicado equilibrio entre el Congreso y el Presidente. Con él debe preservarse tanto de la "dictadura del Ejecutivo" como del "despotismo del Legislativo". Por eso, cualquier modificación de los "*checks and balances*" establecidos -como los que se proponen en el Informe que comentamos- deben ser meditados con cautela y su adopción aconseja ponderar debidamente los riesgos que pueden afectar al sistema político. Trataremos de contribuir a ello al examinar en su correspondiente precepto cada una de las medidas propuestas.

2º.- Otras medidas de reforzamiento del Congreso.

El Informe sugiere otras fórmulas para reforzar los poderes del Congreso pero que, a diferencia de las anteriores, no suponen restricción ni afectación de las competencias presidenciales. Es el caso:

- La ampliación a dos años del mandato de la Mesa Directiva (actualmente es de uno), propuesta en el art. 40,1.

- La propuesta del art. 42, de prórroga limitada de las sesiones parlamentarias, complementada con la flexibilización de los plazos del procedimiento legislativo sugerida en el art. 46.

- La intención de buscar acuerdos consensuados, para reforzar el carácter institucional de los órganos de relevancia constitucional, como la recomendación de establecer mayorías cualificadas para la designación de los miembros de la Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral (art. 29 c) y d)).

3°.- Medidas dirigidas a reforzar el ejercicio ético del poder político.

Esta loable finalidad parece latir en las siguientes propuestas:

- Establecer el deber de Senadores y Diputados de residir en la circunscripción en que han sido elegidos (arts. 28 y 31).

- La actuación libre e independiente (soberana, se dice exactamente en el art. 24) de los Senadores y Diputados, que garantice su actuación frente a posibles presiones, intromisiones o injerencias.

- La reducción de los requisitos para destituir a los cargos públicos por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones (arts. 29 c) y 32 a)), a que antes nos hemos referido.

- Finalmente, la prohibición de impulsar, promover o introducir proyectos de ley que tiendan a crear beneficios personales (art. 53).

La finalidad ética de esas medidas resulta, a nuestro entender, irreprochable. Sin embargo, sucede que no siempre los medios propuestos para su consecución son los más adecuados. Incluso, en ocasiones no es descabellado imaginar que su aplicación puede reportar más inconvenientes que ventajas, como mostraremos al analizar pormenorizadamente cada una de estas medidas. Para ello acudiremos prioritariamente a las soluciones que el Derecho Comparado nos enseña que se han seguido en distintos lugares para abordar el mismo problema, que deben ser conocidos para decidir con la mayor información posible sobre estos temas.

4°.- Propuestas tendentes a potenciar la participación política y la igualdad real de los ciudadanos.

La finalidad de potenciar la participación cívica parecen inspirar las siguientes recomendaciones:

- La introducción de un número de Senadores y Diputados elegidos a nivel nacional (arts. 27 y 30).
- La previsión de una representación específica de los dominicanos en el exterior (art. 30).
- La atribución de una iniciativa legislativa limitada a los municipios (art. 44);

- La instauración de la iniciativa legislativa popular (art. 44).

Respecto al derecho de igualdad, aun cuando su lugar central es el Título II, aquí se propone expresamente atribuir al Congreso competencia para aprobar leyes que puedan incluir medidas de discriminación positiva que favorezca a la mujer o a otros grupos sociales marginados (art. 41. u).

Al estudiar el correspondiente artículo examinaremos las medidas concretas planteadas y las aportaciones del Derecho Comparado.

5º.- Otras recomendaciones de finalidad y contenido diversos.

Hay en el Informe además una diversidad de sugerencias de diferente naturaleza que responden a fines diversos, desde los que pretenden mejoras técnico jurídicas o gramaticales (como sucede en el art. 43, respecto a las atribuciones del Congreso) hasta los que buscan una mayor permanencia de las instituciones (como hace el art. 43 f). Serán examinadas en el correspondiente artículo.

III.- EXAMEN PORMENORIZADO DEL ARTICULADO DEL TITULO IV.

Procederemos ahora al examen particular de los preceptos que integran el título IV de la Propuesta de reforma. En cada artículo, tras la transcripción de la Propuesta, se indicará en qué consiste ésta y se hará el oportuno comentario. Lo mismo se hará con los preceptos de la vigente Constitución que la Propuesta pretenda suprimir. En negrita se recogerán las recomendaciones concretas, que junto a las conclusiones integrarán el siguiente apartado.

1.- Sobre la rúbrica del Título IV: Del Poder Legislativo. De la Función Legislativa.

El Informe propone añadir a la rúbrica actual -del Poder Legislativo- los términos "de la función legislativa".

Parece como si el texto propuesto quisiese plantear la alternativa en la utilización de uno u otro concepto. En nuestra opinión, **parece más correcto mantener exclusivamente la rúbrica actual del Título IV de la Constitución**. El Parlamento, al que se dedica este Título, es de forma tradicional en los Estados democrático-liberales el poder legislativo. Por eso se le dedica un Título diferente del que a continuación tiene por objeto al poder ejecutivo. Es obvio que, el Congreso, al detentar el poder legislativo, ejerce las principales funciones legislativas. Sin embargo, además de que el ejecutivo también comparte el ejercicio de funciones legislativas, en nada añade la utilización de ambos conceptos. Por eso, parece más aconsejable dejar la rúbrica como se encuentra en este momento.

2.- El capítulo I: El Congreso Nacional

Sobre la nueva rúbrica propuesta: el Congreso Nacional.

El Informe propone añadir una rúbrica a este Capítulo que se denomine "Congreso Nacional".

No cabe ninguna objeción a esta propuesta. Sin embargo, **parece recomendable que el texto constitucional utilice siempre la misma denominación para referirse al Parlamento.** Sucede que en el texto propuesto por la Comisión se utilizan indistintamente para referirse al Parlamento de la República Dominicana diferentes vocablos: Congreso Nacional (como rúbrica de este Capítulo), Congreso de la República (en el artículo 21), Asamblea Nacional (en los artículos 33, 35, 41, 42,.....) y Congreso (artículo 43). A nuestro juicio, si se decide incorporar, como propone el Informe, el término Congreso Nacional, éste debiera ser utilizado en todos los casos en los que la Constitución se refiera a la institución parlamentaria en su conjunto. Únicamente podría ser justificable que, para evitar repeticiones, en algún caso se utilizase el de Congreso a secas. Pero debiera intentar evitarse la utilización de Congreso de la República o incluso Asamblea Nacional, puesto que ésta no es sino el Congreso Nacional reunido en sesión conjunta.

También **se sugiere la posibilidad de que en este Capítulo se integrasen los preceptos dedicados a la Asamblea Nacional (esto es, los artículos 33, 35, 41 y 42).** En ellos, más que recoger

disposiciones comunes a ambas Cámaras (que es la rúbrica del Capítulo IV en el que se integran en la actualidad), lo que tratan es de regular los aspectos esenciales de las sesiones conjuntas del Congreso Nacional. Otra alternativa, que se expondrá al tratar el capítulo 4, es que se dedique un capítulo específico a las reuniones de la Asamblea Nacional.

ESTRUCTURA BICAMERAL: Artículo 21.

El (Poder Legislativo) (Función Legislativa) se ejerce por un Congreso de la República, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados.

Se mantiene el texto vigente del actual artículo 16 de la Constitución, con la particularidad de añadir, como en la rúbrica del Título IV los términos Función Legislativa. Nos remitimos a lo indicado al tratar dicha rúbrica.

Por lo demás, se mantiene lo que, con algunas excepciones entre 1854 y 1907, cabe considerar como una constante del constitucionalismo dominicano: la estructura bicameral del Parlamento. La literatura jurídico-política sobre este tema es inabarcable. Los argumentos favorables al bicameralismo han ido desde la posibilidad de obtener diferentes formas de representación (en la actualidad sobre todo de los entes territoriales, pero también se ha propugnado para dar cabida a otros grupos de intereses), hasta su conformación como Cámara de reflexión y perfeccionamiento de las leyes. En contra se ha acudido a la clásica doctrina rousseauiana de la voluntad general y de su naturaleza

indivisible, como sucedería -se argumenta- con la estructuración en dos cuerpos colegisladores, que no pueden sino limitar y obstaculizar la acción de la voluntad general.

Por eso, se trata de una decisión que cada Poder Constituyente debe ponderar en cada caso en función de las características propias de la nación afectada. Factores que especialmente deben tomarse en consideración son la tradición histórica constitucional o la estructuración territorial del poder político. Pero además resulta capital tener en cuenta la fórmula concreta de bicameralismo por la que se opta, en especial en lo relativo a la composición y competencias de las Cámaras.

En la vigente Constitución dominicana se establece de una parte la elección por sufragio universal directo en ambas Cámaras, según diferentes procedimientos, solución plenamente acorde con el principio de soberanía popular consagrado en su artículo 2. Y de otra, se conforma un bicameralismo igualitario, por el que ambas Cámaras, con pequeños matices, ejercen análogas potestades legislativas y de control político. El Informe que comentamos no modifica, como decimos, esta situación salvo en algún detalle que será analizado en el precepto correspondiente.

ELECCIÓN POR SUGRAGIO DIRECTO: Artículo 22.

La elección de senadores y diputados se hará por voto directo.

También en este caso se conserva la dicción vigente en el artículo 17. Como decíamos en líneas anteriores, el bicameralismo dominicano mantiene la legitimación democrática directa en ambas Cámaras como consagra este precepto. No vamos a reiterar lo dicho... Únicamente nos permitimos sugerir **la posibilidad de sustituir los términos “voto directo” por “sufragio universal directo, conforme determine la Ley Electoral”**. Se trata de una mejora técnico-jurídica que ayude a reflejar, de una par, que la elección se hace por sufragio universal y, de otr, que será la Ley Electoral la que determinará los requisitos específicos y el procedimiento para proceder a dicha elección. Con ello además se podría suprimir el artículo 25 nuevo propuesto por el Informe ya que su contenido quedaría integrado en este precepto.

INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARIAS: Artículo 23.

Los cargos de senador y de diputado son incompatibles con cualquier otra función o empleo de la administración pública.

No hay aquí tampoco modificación de lo previsto en el vigente artículo 18. En él se recoge la incompatibilidad de los cargos de Senador y Diputado con el ejercicio de cualquier otra función o empleo de la Administración Pública. Es bien conocido que las incompatibilidades parlamentarias tienen un sentido objetivo consistente en evitar el conflicto de intereses del parlamentario en el ejercicio de su función representativa.

Se trata de asegurar el ejercicio de la representación política de forma independiente y libre, eliminando toda dependencia que pueda limitar el ejercicio libre de la función parlamentaria. Por eso de manera tradicional se ha establecido esa incompatibilidad con los empleos al servicio de la Administración Pública.

Pero también se ha ido extendiendo al ejercicio de actividades y empleos privados que puedan producir ese conflicto de intereses. Nada dice al respecto el vigente texto de la Constitución ni la Propuesta de Reforma que comentamos. Esto no quiere decir en absoluto que no existan otras incompatibilidades parlamentarias que las recogidas en este precepto. Lo mismo sucede en otros muchos textos constitucionales recientes. La Constitución de los Estados Unidos se pronuncia en términos parecidos (cláusula 6). La Constitución francesa se remite expresamente a una ley orgánica (art. 25); la española lo hace a la Ley Electoral -también de naturaleza orgánica-, tras recoger algunos supuestos de incompatibilidad con determinados cargos públicos (art. 70); a la ley en general se remite la Constitución italiana (art. 65). Debe tenerse en cuenta que en estos casos son normas de rango legal las que concretan los demás supuestos de incompatibilidad con la función parlamentaria.

Frente a esta opción, es cierto que en Iberoamérica encontramos ejemplos de regulación constitucional minuciosa del régimen de incompatibilidades parlamentarias respecto al ejercicio de actividades privadas, como sucede en las Constituciones de Brasil (art. 54), Chile (arts. 55 y 56), Costa Rica (art. 112) o Uruguay (art. 91). Se trata de otra opción legítima, pero que no puede llevar a pensar que quienes no

incluyen esa relación detallada de incompatibilidades renuncian a su establecimiento sino que lo hacen es referir esa decisión al legislador ordinario. Éste no tendrá los límites constitucionales que tiene en otros sistemas pero tendrá amplia libertad para concretar los supuestos de incompatibilidad.

INDEPENDENCIA Y RESPONSABILIDAD DEL PARLAMENTARIO:

Artículo 24.

Los senadores y diputados electos son independientes y soberanos en la toma de decisiones de los asuntos sometidos a su aprobación, debiendo actuar siempre con apego al programa y propuestas que motivaron su elección y al sagrado deber de representación del pueblo que los eligió, ante quien deberán rendir cuentas.

Se trata de un precepto nuevo propuesto por la Comisión de Reforma, en el que se subraya la independencia de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones y la responsabilidad respecto al electorado que los ha elegido.

En lo que se refiere a la independencia en la toma de decisiones, se trata de un recordatorio loable que pretende garantizar el ejercicio libre de la función parlamentaria. Se utilizan para ello los términos "soberano en la toma de decisiones". Se pretende con tal expresión, sin duda, proclamar enfáticamente la independencia de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, en el sentido de que su actuación debe ser libre y no sujeta a coacción o condicionante de índole alguna.

Lo cierto es que para tan plausible finalidad se utiliza un concepto que no parece el más correcto desde el punto de vista técnico-jurídico por tener un significado muy preciso en el Derecho constitucional. En efecto, el concepto jurídico-político de soberanía, como es sabido, tras su acuñación doctrinal por Bodino y los teóricos de la monarquía absoluta, tiene un significado de poder ilimitado, atribuido inicialmente al monarca y posteriormente al Estado. A partir de la Revolución Francesa los conceptos de soberanía nacional y soberanía popular permitieron configurar a la nación y al pueblo, respectivamente, como titulares de ese poder ilimitado, lo que se traducía a partir del constitucionalismo en la detentación del poder constituyente. El único soberano en la teoría democrática constitucional es el pueblo y ejercita su soberanía precisamente dotándose de una Constitución, en la que establece los fundamentos del orden jurídico político de la comunidad.

Por eso, nos permitimos la sugerencia de **sustituir el vocablo “soberano” en el artículo 24 del Informe por “libres”, puesto que en nuestra opinión se ajusta más correctamente a la finalidad pretendida.** Lo que con el vocablo soberano se pretende resaltar es la actuación libre de los Senadores y Diputados, que garantice su actuación frente a posibles presiones, intromisiones o injerencias. Esa parece la finalidad que debe preservarse respecto a la función parlamentaria.

Buena prueba del carácter libre, pero no soberano de la actuación parlamentaria, es lo que se recoge en el segundo inciso del citado artículo 24 que ahora abordaremos. Se trata del deber de los parlamentarios de

“actuar siempre con apego al programa y propuestas que motivaron su elección y al sagrado deber de representación del pueblo que los eligió, ante quien deberán rendir cuentas”. Con esos términos se hace referencia a uno de los problemas conceptuales del Derecho Constitucional, la representación política. Como señaló Leibholz, la representación política significa hacer presente y operante algo que ni está presente ni es actuante; o en los términos de Carl Schmitt, hacer visible y actualizar un ser invisible. La representación política no es tanto actuar en nombre de otro sino dar presencia a un ser no operante; la representación hace posible la actuación de esa comunidad a la que representa, la legítima y trasciende a las mismas, como apuntó García Pelayo; en fin, por decirlo en los términos de otro maestro del Derecho Constitucional, Rudolf Smend, la representación política convierte el pluralismo social en una unidad política organizada con capacidad de acción y decisión.

Estas citas de la mejor doctrina constitucional clásica ayudan a comprender la complejidad de esta cuestión. De una parte, en efecto, como se propone en el Informe de la Comisión, el representante debe ser responsable de los programas y propuestas electorales a los que se comprometió para obtener su escaño. Pero de otra, no hay que olvidar que la relación del electo con el electorado no es como la que en Derecho Privado liga al mandante con el mandatario, sino que tiene una mayor complejidad en la medida en que el representante debe traducir y hacer posible los deseos e intereses de los representados. Por eso, el posible incumplimiento de esos programas y propuestas no puedan tener más que una sanción política en el momento en el que el parlamentario rinda

cuentas ante el electorado por pretender su reelección. En ese contexto debe entenderse la formulación del precepto comentado.

LEY ELECTORAL: Artículo 25.

Los legisladores, los miembros de los parlamentos regionales y otros que determinen los convenios internacionales serán elegidos conforme lo determine la Ley Electoral.

Se trata de un precepto nuevo que consagra una reserva de ley -en particular de la Ley Electoral, aun cuando la elaboración y aprobación de ésta no reviste particularidad alguna en el derecho dominicano respecto a las demás leyes ordinarias-. Con anterioridad nos referíamos a esta cuestión en el sentido de proponer una nueva redacción del artículo 22, que haría que este precepto resultara superfluo, puesto que la reserva de ley en materia electoral estaría ya recogida en el citado artículo 22.

Por otra parte, no parece correcto sistemáticamente incluir en el Título dedicado al Congreso Nacional referencias a los miembros de los parlamentos regionales y de otras asambleas. Éstas bien pueden ubicarse en el nuevo Título VII (De las funciones regionales y locales) o en el Título XII (Disposiciones generales). En suma, **según nuestra opinión, para mantener una correcta sistemática, debería eliminarse de este precepto las referencias a quienes no son miembros del Congreso Nacional, debiendo las menciones a otros parlamentos situarse en los Títulos VII o XII.**

Supresión de los vigentes artículos 19 y 20 y sustitución por un nuevo artículo 137 con dos posibles redacciones a y b.

Los vigentes artículos 19 y 20 señalan lo siguiente:

Artículo 19.

Cuando ocurran vacantes de Senadores o de Diputados, la Cámara correspondiente escogerá el sustituto de la terna que le presentará el organismo superior del Partido que los postuló.

Artículo 20.

La terna deberá ser sometida a la Cámara donde se haya producido la vacante, dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuviere reunido el Congreso, y en caso de no estarlo, dentro de los treinta primeros días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del Partido hubiera sometido la terna, la Cámara correspondiente hará libremente la elección.

La Comisión para la Reforma Constitucional propone un nuevo artículo 137 con dos posibles redacciones alternativas:

OPCIÓN A

ART. 137.- Cuando por cualquier motivo se produzcan vacantes de senadores o de diputados, en los tres meses siguientes la Junta Central Electoral celebrará elecciones en la circunscripción de que se trate para escoger el sustituto.

OPCIÓN B

ART. 137.- Cuando se presenten vacantes definitivas de legisladores, y de cualesquiera funcionarios electos que no tengan un suplente, los sustituirán en sus funciones los candidatos de su partido, alianza, coalición o agrupación política que los hayan postulado, que hubieren alcanzado el mayor número de votos en la misma elección.

PÁRRAFO I.- En caso de que no existiese o no estuviese disponible ese candidato, el partido o agrupación a que pertenezca el funcionario saliente, propondrá una terna al organismo a que pertenece, de la cual su pleno escogerá el sustituto.

PÁRRAFO II.- Transcurrido un plazo de sesenta días sin que se llenase la curul, la Cámara o Concejo de Regidores correspondiente hará libremente la elección.

El Informe propone una alternativa tendente a modificar el procedimiento actual de cobertura de vacantes de Senadores y Diputados, consistente en que sea la propia Cámara quien lo escoja a propuesta del organismo superior del partido que lo postuló. La opción A propone la celebración de elecciones parciales en el período de tres meses desde que se produzca la vacante. La opción B sugiere una solución intermedia consistente en que antes de acudir al procedimiento actual se cubra la

vacante con los candidatos del mismo partido que hayan alcanzado el mayor número de votos en la misma elección. No se aclara si en la misma circunscripción o en cualquier otra.

Ambas opciones responden a un mismo problema de fondo. El vínculo entre representante y representado, aún cuando tenga la intermediación de los partidos políticos que presentan o apoyan las candidaturas, se produce por la elección popular, que da legitimidad plena al Congreso así elegido. Por eso, en el Derecho Comparado, por regla general, la cobertura de vacantes se hace bien con los suplentes incorporados en las candidaturas presentadas en distritos uninominales, bien mediante los candidatos siguientes en las listas presentadas en distritos plurinominales; y, en caso de no poder resolver la sustitución por esta vía, deberá procederse a la realización de una nueva elección parcial por el resto del mandato, elección que queda supeditada a un límite temporal (generalmente el último año de mandato), en cuyo caso se prefiere optar por dejar el escaño vacante.

La opción A es la que mejor refleja la tendencia del Derecho Comparado. Podría complementarse con el establecimiento como requisito obligatorio de uno o más suplentes en las candidaturas (que de esta manera reciben el refrendo de las urnas), que por el orden establecido en la candidatura procederían a cubrir las vacantes; y con un límite temporal para la celebración de elecciones parciales, que podría ser el último año del mandato. De esta manera, se reducirían los costes de una excesiva proliferación de

elecciones parciales, que quedarían como último recurso para proveer las vacantes de los parlamentarios.

La opción B resulta más confusa, en nuestra opinión. ¿Son los demás candidatos del partido al que pertenezca el parlamentario en la misma circunscripción, de haberlos, o es aplicable a cualquier otra?

En cualquiera de las opciones que se elija, entendemos **que la ubicación sistemática de este precepto no debe ser el Título XII propuesto por la Comisión para la Reforma Constituciona, sino como hace la vigente Constitución en el relativo al Congreso, y en particular en su Capítulo I.**

3.- Capítulo II. El Senado.

Con carácter general en este Capítulo se ha incluido una referencia al género en el momento de usar el vocablo Senador. Así, en los artículos 27 y 28 se dice "Senadores o Senadoras", o "Senador o Senadora". Esto mismo sucede después en el Capítulo III respecto a los Diputados.

Sobre esta cuestión conviene recordar lo que la Gramática de la Lengua española establece sobre el uso del género gramatical. El género es un accidente o morfema que caracteriza al sustantivo, que no puede identificarse con el sexo. De los dos géneros existentes en la lengua española el masculino es el de mayor extensión y el femenino el de mayor intensidad. Quiere esto decir que cuando el uso lingüístico ha decidido la indistinción de los géneros, lo que se emplea en la expresión es el significante propio del masculino (Emilio Alarcos: Gramática de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa Calpe, Madrid, 1994, pág. 62). De igual manera dos o más sustantivos, cada uno de distinto género, normalmente forman un grupo de clase o género masculino, que por tanto reclama el masculino en el adjetivo o el pronombre (J.A. Martínez, en Gramática descriptiva de la Lengua Española dirigida por Ignacio Bosque y Violeta Demonte, Real Academia Española, Espasa, Vol. 2, pág. 2710).

En otros términos, el género masculino, empleado como término general o genérico, sirve para referirse tanto a varones como a mujeres. Lo mismo sucede en la lengua francesa, que incluso en el plural del artículo determinado sólo usa el género masculino. Contrariamente, en la

lengua alemana esa función la realiza el género femenino. Se trata, en suma, de reglas acuñadas por cada lengua a lo largo de los tiempos, que no cabe reputar como discriminación por razón de sexo.

En nuestra opinión, el uso reiterado de los vocablos en masculino y en femenino, además de hacer más farragoso el texto, resulta innecesario de acuerdo con las reglas de la gramática española. No obstante, si se decide esa repetición, siguiendo una tendencia existente en nuestros días en determinados ámbitos - que identifica el género gramatical con el sexo de las personas- deberá hacerse de forma coherente en todo el texto constitucional, lo que no sucede en este caso. Así, en el mismo Capítulo II, en el párrafo adicional del artículo 28 se hace referencia a "Senadores", sin incluir el vocablo en femenino. Lo mismo sucede en el resto del texto constitucional, en particular en aquellos preceptos cuya reforma no ha sido propuesta por la Comisión. Véanse, por ejemplo, los artículos 22, 23, 24, 44,..... .

SISTEMA ELECTORAL DEL SENADO: Artículo 26.

El Senado se compondrá de miembros elegidos a razón de uno por cada provincia y uno por el Distrito Nacional, y su ejercicio durará un período de cuatro (4) años.

Este precepto reproduce literalmente el artículo 21 de la vigente Constitución. Se mantiene la misma composición del Senado, con la única

particularidad dispuesta en el artículo 27, a la que después nos referiremos.

Únicamente nos permitimos recordar que **en ocasiones el Derecho comparado prevé incorporar a la Cámara Alta a quienes pueden aportar su experiencia al frente de la máxima responsabilidad del Estado**. Así sucede en las Constituciones de Italia (art. 59) y Chile (art. 45), en las que se reconoce la condición de Senador con carácter nato y vitalicio a quienes hayan sido Presidentes de la República.

SENADORES ELEGIDOS A NIVEL NACIONAL: Artículo 27.

Habrá también tres senadores y senadoras elegidas a nivel nacional por acumulación de votos, dando preferencia a los candidatos de partidos, alianzas o coaliciones que no hubiesen obtenido escaños y tengan votos equivalentes a una fracción igual o mayor que el número correspondiente al que haya recibido en promedio cada senador regular.

Este artículo es completamente nuevo e introduce tres escaños en el Senado elegidos a nivel nacional por acumulación de los votos de las candidaturas que no hayan obtenido escaño ni en los distritos provinciales ni en el distrito nacional. Con ello se recoge una tendencia que en los últimos tiempos encuentra reconocimiento en el Derecho Comparado y que por su novedad merece un especial comentario.

La inserción de distritos o circunscripciones electorales de segundo nivel no es algo desconocido en el Derecho Comparado. Generalmente con ello se pretende combinar las ventajas del mayor contacto entre el candidato y el electorado, propio de las circunscripciones más pequeñas, con la posibilidad de confrontar opciones o programas políticos de carácter más general en un ámbito territorial mayor. También se utiliza como mecanismo de compensación para acentuar la proporcionalidad del sistema electoral. Si bien se suele afirmar que esta opción suele beneficiar a las minorías, lo cierto es que las repercusiones políticas del modelo dependen de diferentes magnitudes: tamaño de los correspondientes distritos y número de escaños a distribuir, sistema electoral seguido en cada caso, etc.

Una primera opción consiste en utilizar esa segunda circunscripción de nivel territorial mayor para la distribución de los restos derivados de la aplicación de un sistema de representación proporcional en los distritos de nivel territorial inferior. En este supuesto el ciudadano sólo emite un voto que se computa en el distrito de nivel inferior mediante algún sistema de representación proporcional. Los restos sobrantes se acumulan en distritos regionales o nacionales para la asignación de otros escaños reservados a ese ámbito. En ocasiones el procedimiento se complementa mediante el establecimiento de una barrera legal mínima que debe ser superada para la asignación de algún escaño.

Ese es, por ejemplo, el modelo seguido en Italia desde la Segunda Guerra Mundial, que ha permitido que partidos políticos minoritarios alcancen la representación parlamentaria gracias a la suma de los restos obtenidos en distritos en los que no obtuvieron escaño pero que sirvieron

para hacerlo en un distrito nacional. En la Cámara de los Diputados las elecciones se ordenaban en 31 circunscripciones territoriales y en otra de carácter nacional que recibía los restos sobrantes de la aplicación del sistema proporcional en el primer nivel. Lo mismo sucedía en el Senado, con distritos uninominales y regionales (en los primeros sólo obtenía el escaño el candidato que alcanzaba el 65% de los votos, redistribuyéndose los demás mediante sistema proporcional en las listas regionales de los partidos).

Una variante del modelo anterior es el sistema de compensación o igualación seguido en algunos países escandinavos. En estos casos lo que se pretende es obtener la mayor proporcionalidad posible en el cómputo nacional de los sufragios obtenidos por cada partido. Así ocurre en Dinamarca, en que el ciudadano sólo emite un voto en uno de los 17 distritos electorales en los que se eligen 135 diputados mediante representación proporcional. Otros 40 escaños se distribuyen en un distrito nacional que recoge el número total de votos obtenidos por cada formación política, siempre que supere el umbral legal nacional del 2% de los votos. El distrito nacional sirve para compensar a aquellos partidos que hayan obtenido en los distritos territoriales menos diputados de los que les hubiera correspondido de aplicar un criterio proporcional absoluto en el cómputo nacional de votos. El mismo procedimiento se sigue en Suecia, donde 310 escaños se eligen en 28 distritos y otros 39 tiene ese carácter compensatorio en una circunscripción nacional, con una barrera legal del 4% de votos nacionales o el 12% de votos en un distrito uninominal.

En Grecia se combinan también las 56 circunscripciones plurinominales con representación proporcional con otra de carácter nacional en la que se reparten 12 escaños de "diputados del Estado", mediante representación proporcional y cómputo nacional de todos los votos obtenidos por cada partido.

Un supuesto distinto es aquel en el que el ciudadano tiene un doble voto, uno para el distrito inferior y otro para el superior. Así, en la República Federal de Alemania, en las elecciones al Bundestag, el ciudadano emite un voto a un candidato en distritos uninominales y otro a una lista de una formación política en el *Land*. Se trata por tanto de la combinación del sistema mayoritario en distritos uninominales y el proporcional en circunscripciones plurinominales. La particularidad del modelo alemán es que el procedimiento es más complejo ya que los escaños obtenidos en los distritos uninominales reducen los puestos que deben ser asignados en cada *Land* mediante sistema proporcional a las listas de los partidos, lo que no sucede a la inversa. La barrera electoral para aplicar el sistema proporcional es del 5% de los votos o 3 escaños uninominales.

El doble voto con reparto de escaños se aplica también desde 1994 en Italia. En las elecciones a la Cámara de Diputados de Italia, 475 escaños se asignan por sistema mayoritario en distritos uninominales y los 155 restantes se distribuyen en 26 distritos regionales mediante sistema proporcional compensatorio, con una barrera electoral del 4% de los votos. En el Senado, por el contrario, el elector tiene un voto que emite en uno de los 232 distritos uninominales; los escaños se distribuyen por el sistema

mayoritario, y los votos de los candidatos no electos se agrupan en listas regionales en 20 distritos regionales, en los que se adjudican otros 83 escaños mediante procedimiento proporcional.

El doble voto en circunscripciones de diverso nivel territorial también se va extendiendo más allá de la Unión Europea. Así sucede, por ejemplo, en Nueva Zelanda, tras la reforma aplicada en 1996, en que el tradicional sistema anglosajón de mayoría simple en distritos uninominales ha dado paso al doble voto compensatorio, la mitad en distritos uninominales con sistema mayoritario, y la mitad con listas nacionales, procedimiento proporcional y reducción en este nivel de los puestos obtenidos por el partido en los distritos uninominales, con una barrera electoral del 4%.

En suma, son muy distintas las opciones que se pueden barajar para incluir dos niveles territoriales de circunscripción electoral, opción que, como se ha expuesto no resulta desconocida en el Derecho electoral comparado.

Expuesto el Derecho Comparado en la materia, nuestra labor debe en principio detenerse en este punto, puesto que no nos corresponde valorar la oportunidad política de introducir esta opción. Únicamente apuntaremos que **de hacerse así, sería conveniente utilizar una fórmula más clara** puesto que con la redacción propuesta no aparece claro qué se entiende por “el promedio de cada Senador regular”. Al tratarse de cómputo nacional, una primera opción sería adjudicar el escaño a las candidaturas con mayor número de votos que no hayan

obtenido escaño. Sin embargo con este procedimiento se estaría beneficiando a los distritos con mayor población. Para evitar esta situación, una alternativa más equilibrada es la que se basara no en el número de votos, sino en el porcentaje de votos recibidos por las candidaturas en cada distrito. De esta manera, se adjudicarían los escaños a las tres candidaturas con mayor porcentaje de votos en su distrito y que no hayan obtenido escaño. Para ello **bastaría con decir, al final del precepto: "... que no hubiesen obtenido escaños y hayan obtenido el mayor porcentaje de votos en su respectivo distrito".**

REQUISITOS PARA LA ELECCIÓN DE SENADORES: Artículo 28.

Para ser senador o senadora se requiere la ciudadanía dominicana en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido 30 años de edad, haber residido por lo menos durante cinco años en la demarcación para ser postulado y residir en ella por el período para el que sea elegido.

PÁRRAFO.- *Los naturalizados solo podrán ser elegidos senadores diez años después de haber adquirido la nacionalidad dominicana.*

Dos son las novedades que incorpora este artículo. De una parte eleva a treinta años la edad mínima para poder ser Senador, frente a los veinticinco años que prevé el artículo 22 de la vigente Constitución. De otra parte, incorpora un deber de todo Senador electo (que después, en el artículo 31 lo extiende a los Diputados), el de residir en la demarcación

para la que se ha postulado por el período para el que sea elegido. Nos referiremos con más detalle a cada uno de estos aspectos.

En lo que se refiere a la edad como requisito para ser parlamentario, el Derecho Comparado nos muestra una amplísima variedad de supuestos. De una parte, como sucede en la vigente Constitución Dominicana, estableciendo la misma edad para ambas Cámaras. Generalmente además, ésta suele coincidir con la mayoría de edad. Es lo que se recoge en España y en la mayor parte de los países europeos, (con excepción de Italia y Francia).

Por el contrario en el continente americano es tradicional fijar una edad mayor para ser miembro de la Cámara Alta. Se exige tener veinticinco años cumplidos en México (art. 58 de la Constitución Mexicana) y en Perú (art. 90 de su Constitución). En Estados Unidos (art. 1, 3ª. Sección de su Constitución), Canadá (art. 23 de su Constitución), Argentina (art. 55 de su Constitución), Colombia (art. 172 de su Constitución), Puerto Rico (art. 3 de su Constitución) o Uruguay (art. 38 de su Constitución) esa edad se eleva a los treinta años. En Bolivia son treinta y cinco años (art. 64). Finalmente en Chile y en Italia se fija a los cuarenta años.

La propuesta de reforma se encuentra, en consecuencia, dentro de los márgenes que el Derecho Comparado acoge. Sin embargo, **deberá valorarse la oportunidad de proceder en este momento a una elevación de la edad prevista para el cargo de Senador**. Se trata de una valoración política que excede de nuestro objetivo de atenernos a un

examen técnico-jurídico. Pero debemos recalcar que, **no siendo contraria al contexto jurídico-constitucional del entorno más cercano, parece ir en contra del signo de los tiempos, que va en la línea de reducir ese tipo exigencias.**

En lo que se refiere al deber de los Senadores y Diputados de residir en la circunscripción en que han sido elegidos, cabe hacer algunas consideraciones de muy diferente naturaleza. En lo que atañe al contenido de este deber, hay dos argumentos encontrados, que sustentarían respectivamente un criterio favorable y otro contrario a su admisión. Por una parte cabría invocar el concepto de representación política contemporánea que concibe al representante como del conjunto de la Nación. Por eso no puede estar sometido a ningún género de mandato imperativo, sino que debe ser éste el que actualice los intereses y las necesidades de la comunidad a la que representa en su conjunto.

Pero, por otro lado, es cierto también que el parlamentario debe tener contacto con el electorado que le ha elegido y ante el que deberá rendir cuentas en futuros procesos electorales. En el siglo XIX en España se acuñó el término de parlamentario "cunero"- todavía se utiliza hoy día en tono despectivo en alguna ocasión- para referirse a quien era designado por su partido como candidato en un lugar en el que no tenía vinculación alguna. Desde esta perspectiva esa vinculación de vecindad administrativa, estaría justificada. Pero lo malo es que esta exigencia puede ceñirse a un plano puramente formal. Quiere decir esto que lo fundamental no es tanto la vecindad administrativa del parlamentario

cuanto que efectivamente escuche y recoja las aspiraciones y necesidades de su distrito, frente a estas situaciones.

En otro orden consideraciones, cabe plantearse las consecuencias en caso de incumplimiento de este deber. Es evidente que, a pesar de que se incluya en un precepto dedicado a los requisitos del derecho de sufragio pasivo -esto es, para poder ser candidato a Senador o a Diputado-, no se trata de ninguna manera de un requisito de esta naturaleza. Estaríamos, por el contrario, ante un deber del parlamentario electo que se inscribiría junto al resto de deberes que bien la Constitución bien los Reglamentos de las Cámaras prescriben. La dificultad de establecer las consecuencias del incumplimiento de este deber, podrían hacer de éste una mera declaración retórica, sin aplicación práctica, dejada únicamente a su posible utilización política por otros contrincantes políticos.

Por otra parte, tampoco resulta sencillo pensar en una sanción para estos incumplimientos que no sea la de la mera denuncia política. Porque, ¿Cómo podría exigirse este deber más allá de un mero cumplimiento administrativo, consistente en el empadronamiento en el distrito que le ha elegido?

En suma, según nuestro parecer, se trata de **una reforma que tiene una indudable buena intención -exigir que los parlamentarios atiendan al distrito por el que salen elegidos- pero que se articula mediante un procedimiento puramente formal que está lejos de ser el medio para conseguir el objetivo**

deseado. En el fondo, la desatención de una circunscripción por un parlamentario sólo puede tener la eventual sanción política que su electorado pueda imponer no renovando su confianza en las próximas elecciones. Porque, de lo que se trata no es tanto del lugar en que fije formalmente la residencia un Senador o Diputado -cuestión especialmente menor hoy día con las posibilidades que ofrecen los modernos medios de transporte- cuanto que su actividad responda a los intereses y las preocupaciones de sus electores.

El texto de la reforma, además, suprime el inciso final previsto en el párrafo adicional al artículo 22 de la vigente Constitución. Se trata de una medida lógica ya que resulta redundante con lo previsto en el propio artículo. Esto es, que a los ciudadanos naturalizados se les aplique la misma regla que se establece para los dominicanos de origen, consistente en haber residido por lo menos durante cinco años en la demarcación para la que sea postulado.

ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DEL SENADO: Artículo 29.

Iremos examinando sucesivamente cada una de las atribuciones que se hacen al Senado.

Son atribuciones del Senado:

Artículo 29.a)

Aprobar o no los nombramientos de los embajadores y jefes de misiones permanentes acreditados en el exterior que le someta el Presidente de la República.

Este apartado reproduce el vigente artículo 23.3, sustituyendo los términos “funcionarios diplomáticos que expida el poder ejecutivo” por “embajadores y jefes de misiones permanentes acreditados en el exterior que le someta el Presidente de la República”.

Nos encontramos ante una típica atribución del Senado en los países americanos, la ratificación de los nombramientos de quienes representan en el exterior a la República Dominicana. Entendemos que la **propuesta de reforma es particularmente correcta en la medida en que recoge con más precisión la genuina facultad del Parlamento**. A éste no le corresponde aprobar los nombramientos que el poder ejecutivo haga de todos los funcionarios diplomáticos sino de quienes ocupan la cúspide de la representación en el exterior, esto es, los embajadores y jefes de misiones permanentes. El resto, como sucede en la mayor parte de los países americanos y europeos, es competencia propia del poder ejecutivo, sin que el Parlamento deba entrar en su consideración. Por eso entendemos que es más correcto el texto propuesto por el informe que el actualmente existente en la Constitución.

Artículo 29.b)

Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos para un período determinado, por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. En materia de acusación, el Senado no podrá imponer otras penas que las de destitución del cargo. El Senado no podrá destituir a un funcionario sino cuando lo acordare por lo menos el voto de las dos terceras partes de la matrícula. Sin embargo, la persona destituida quedará sujeta, si hubiere lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la ley.

En este precepto la modificación consiste en reducir a dos tercios la mayoría del Senado para destituir a cargos públicos por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. Se trata de otra facultad propia del Congreso en los regímenes presidencialistas. La reducción de la mayoría a dos tercios, en lugar de tres cuartos previsto en la vigente Constitución, sigue manteniendo las características de este tipo de decisión, esto es, de su carácter excepcional, para no violentar el principio de separación de poderes. En el caso de los Estados Unidos de América es esa mayoría de dos tercios la que se exige en el Senado para adoptar las medidas más graves respecto a las potestades del Presidente.

En consecuencia, **sin entrar a valorar la oportunidad de reducir esa mayoría por tratarse de una cuestión de valoración política, nos limitamos a constatar que se encuentra dentro de los parámetros que el Derecho Comparado establece para adoptar acuerdos de esta índole.**

Únicamente **sugeriríamos una pequeña corrección formal**. Es cierto que en el Derecho dominicano el concepto de funcionario público tiene un ámbito muy extenso y que se extiende tanto a los funcionarios de carrera cuanto a los cargos públicos elegidos o designados por un período determinado. Pero quizás podría resultar más apropiado **sustituir el vocablo “funcionarios públicos” por “cargos públicos”** para acotar su sentido y reducirlo a quienes ocupan los puestos más relevantes de la Administración Pública por designación y para un período determinado.

Artículo 29.c)

Elegir los miembros de la Cámara de Cuentas, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

En este caso la modificación consiste en establecer una mayoría cualificada para la elección por el Senado de los miembros de la Cámara de Cuentas. El artículo 23.2 de la vigente Constitución no prevé ninguna mayoría especial, mientras que el Informe la establece en dos terceras partes de sus miembros. De nuevo nos encontramos ante una cuestión de oportunidad política. No resulta irrazonable que el constituyente pueda establecer mayorías cualificadas para los órganos constitucionales o de relevancia constitucional. Con ello se pretende forzar un mayor consenso en la designación de órganos o instituciones que deben actuar al margen de la contienda política y sirven en muchos casos como árbitros de las controversias que puedan existir. La Constitución española, por ejemplo, establece una mayoría de tres quintos para la elección de Magistrados del

Tribunal Constitucional (art. 159) y de vocales del Consejo General del Poder Judicial (art. 122). A esa idea respondería la propuesta de reforma.

Artículo 29.d)

Designar al Presidente o Presidenta y demás miembros de la Junta Central Electoral por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Como en el apartado anterior, en este caso también se establece una mayoría cualificada para la elección de los miembros de la Junta Central Electoral, que en el texto vigente (art. 23.1) no existe. Ahora esa mayoría se propone en las dos terceras partes de los miembros presentes.

También aquí estamos ante una cuestión de mera valoración política en la que no vamos a entrar. Lo que, sin embargo, **resulta sorprendente es que se establezca una mayoría diferente**: en éste supuesto se propone que la mayoría *se compute respecto de los miembros presentes y en el anterior respecto de los miembros de derecho*. Lo más lógico es que se opte por uno de esos dos criterios y se aplique a ambos supuestos, puesto que no parecen existir motivos para esa diferencia.

Artículo 29.e)

Interpelar a los funcionarios del Estado y de sus organismos autónomos y descentralizados, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terceras partes de los miembros presentes, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.

Las modificaciones que se introducen en este artículo tienen una doble dimensión, sistemática por una parte y de fondo por otra.

Desde el punto de vista sistemático el Informe propone que en lugar de mantener como hasta ahora como una atribución conjunta del Congreso la facultad de las Cámaras de interpelación a los altos cargos de la Administración (como se recoge en el artículo 37.22 de la vigente Constitución) se recoja como una atribución específica de cada Cámara (puesto que en idénticos términos respecto de la Cámara de Diputados se recoge en el artículo 32.b) del texto propuesto en el Informe). La explicación de esta modificación podría residir en que se pretenda aclarar que el ejercicio de estas facultades corresponde separadamente a cada Cámara. La consideración como atribuciones exclusivas de éstas impediría pretender llevar a cabo su ejercicio en sesiones conjuntas del Congreso Nacional. Debe recordarse que el artículo 35 del texto propuesto en el Informe y el artículo 29 de la vigente Constitución establecen en su párrafo adicional entre las excepciones a la reunión conjunta de las Cámaras el ejercicio de las competencias que la Constitución atribuye como exclusivas a cada una de ellas.

La segunda modificación parece tener mayor calado puesto que amplía los destinatarios de las facultades de las Cámaras de interpelación a los responsables de la Administración. El artículo 37.22 de la Constitución vigente lo reduce a “los Secretarios de Estado y los Directores o Administradores de Organismos Autónomos del Estado”. Hasta ahora, el Parlamento concentra sus funciones fiscalizadoras en los máximos responsables del Gobierno y la Administración de la República. El reducirlo a los Secretarios de Estado y a los Directores o Administradores de Organismos Autónomos del Estado responde a una lógica concentración en quienes tienen la responsabilidad del buen funcionamiento de los servicios públicos. Son ellos los que, a su vez, pueden exigir responsabilidad al resto de funcionarios públicos y demás empleados a su servicio, por existir la subordinación jerárquica de éstos a aquellos. Esa relación de jerarquía permite que sean los Secretarios de Estado o los Directores o Administradores de Organismos Autónomos quienes puedan exigir responsabilidad y, en su caso, destituir a aquellos funcionarios que actuasen de manera contraria a la eficacia o la corrección legal en sus actuaciones. De esta manera podrán dar cuenta al Congreso de las medidas que hayan podido tomar al respecto.

Frente a esta situación el Informe propone ampliar el ámbito de control parlamentario a “los funcionarios del Estado y de sus Organismos Autónomos y descentralizados”. El cambio, como fácilmente puede advertirse, es sustancial. La facultad reservada hasta ahora para exigir responsabilidad a quienes dirigen la Administración, se extiende a todos los funcionarios y empleados públicos. En principio, nada se puede objetar a que el Parlamento pueda conocer directamente la opinión de cualquier

funcionario público competente por razón de la materia. Así, a modo de ejemplo, el artículo 44.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España señala que “las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar la presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión”. De igual manera se recoge en las Constituciones y Reglamentos parlamentarios de los Estados democráticos. Se trata de una facultad de información que en términos parecidos se recoge generalmente en el Derecho Comparado.

Pero, en nuestro parecer, no es esa mera facultad de información lo que se recoge en el artículo comentado. De lo que se habla aquí es de la facultad de interpelar. Dicho concepto viene reservado en el Derecho parlamentario a uno de los cauces de ejercicio de la función de control al Gobierno. No se trata de una simple petición de información sino de una exigencia de dación de cuentas sobre la gestión realizada. Por eso, sin duda, el texto constitucional establece para su ejercicio una importantísima mayoría de dos tercios de los miembros presentes. **En la forma de gobierno presidencialista como la que se consagra en la Constitución de la República Dominicana la separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo implica una especial limitación de la interferencia entre ambos poderes. Desde este punto de vista no parece justificable la ampliación de los destinatarios de esta facultad propuesta en el Informe que comentamos.** Como interpelación, parece más razonable circunscribirla, como hace la vigente Constitución, a los máximos responsables de la Administración y de los organismos dependientes de ella. **Otra cosa es**

que se pueda prever que en asuntos específicos las Cámaras puedan recabar información de otros funcionarios públicos competentes, pero subordinados a los Secretarios de Estado y a los Directores o Administradores de los Organismos Autónomos. En este caso sí cabría pensar en esa opción, en el marco de la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo.

4.- Capítulo III.- La Cámara de Diputados.

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: Artículo 30.

La Cámara de Diputados estará compuesta por 150 miembros elegidos por circunscripción territorial en representación del Distrito Nacional y las provincias según su densidad poblacional y hasta 7 miembros elegidos en representación de los dominicanos en el exterior. La ley determinará el modo de distribución de la representación. Su ejercicio durará un período de cuatro (4) años.

PÁRRAFO I.- *Igualmente habrá cinco diputados o diputadas elegidas a nivel nacional por acumulación de votos, dando preferencia a los candidatos de partidos, alianzas o coaliciones que no hubiesen obtenido escaños y tengan votos equivalentes a una fracción igual o mayor que el número correspondiente al que haya recibido en promedio cada diputado regular.*

PÁRRAFO II.- *La ley regulará la cantidad de Diputados representantes por circunscripción electoral, siguiendo los principios de la proporcionalidad, sin que en ningún caso sean menos de dos los representantes provinciales.*

Son varias las modificaciones propuestas en este precepto. En primer lugar se fija el número de miembros de la Cámara de Diputados (150 en las circunscripciones territoriales más 7 en representación de los dominicanos en el exterior y más 5 por acumulación de votos). Además se

prevé expresamente la elección de siete miembros en representación de los dominicanos en el exterior, según el procedimiento que establezca la ley, y otros cinco por acumulación de votos, de la misma manera que se propuso respecto al Senado. Sucesivamente examinaremos cada uno de estos aspectos.

A) No cabe objetar nada a la posibilidad de que la Constitución fije el número total de miembros de las Cámaras parlamentarias, como hace el Informe. Es uno de los criterios que muestra el Derecho Constitucional Comparado: así 630 diputados en Italia (art. 56), 150 miembros en Bélgica (art. 63), 120 miembros en Chile (art. 43), 57 diputados en Costa Rica (art. 106), o 300 diputados en México (art. 52). A partir de esa cifra total de miembros del Parlamento le corresponde a la Ley determinar en cada momento cuantos Diputados deberán elegirse en cada circunscripción territorial. El Informe mantiene, en todo caso un mínimo idéntico al previsto en la Constitución vigente, de dos Diputados por circunscripción, añadiendo que la distribución del resto se hará en proporción a la población, pero sin fijar el criterio específico que se deja a su concreción por el Legislador.

La diferencia con la situación actual consiste en que en la Constitución vigente se fija el número de Diputados en función del criterio que la misma establece: "uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción de más de veinticinco mil" (artículo 24 de la Constitución). Con este procedimiento el número total de miembros de la Cámara podrá ir incrementándose en función del aumento de población. Frente a este supuesto la propuesta sugiere establecer ya un tope máximo de ciento

sesenta y dos Diputados que deberán repartirse según los principios de proporcionalidad.

B) La previsión de una representación de los dominicanos en el exterior tampoco resulta nueva en el Derecho Comparado. Su fundamento radica en el mantenimiento de una vinculación política de la Nación con sus ciudadanos en el exterior. Frente a este criterio, se alzan otros argumentos como la dificultad de articular técnicamente un procedimiento fiable o los problemas de posible manipulación o falseamiento del voto.

El voto de los ciudadanos residentes en el exterior se puede articular de diferentes maneras. La primera de ellas sería la que mantendría la vinculación del ciudadano con el último municipio de residencia. De esta manera, los ciudadanos ausentes en el exterior ejercen su derecho de voto en el último distrito de residencia. No hay entonces que establecer una representación específica sino que la elección se produciría dentro de las circunscripciones territoriales existentes. A partir de este criterio, son diferentes los procedimientos de llevarlo a cabo:

-El primero consiste en que el ciudadano deba desplazarse a el municipio en que está inscrito. Se trata de una posibilidad puramente teórica puesto que el coste del desplazamiento lo hace prácticamente inviable. Únicamente, en alguna ocasión se ha previsto el reembolso de parte de estos gastos. Es lo que sucede en Italia, en que se establece un reembolso limitado de los gastos de desplazamiento. La limitación consiste en reducirlos a los gastos producidos desde la frontera italiana. Además de la complicación burocrática de acreditar estos gastos, su carácter

artificial, al reducirlo a las fronteras nacionales, no lo hace especialmente atractivo.

-Una segunda posibilidad consiste en articularlo mediante el voto por correo. Esta opción es la que en la actualidad se mantiene en España, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General. Los residentes ausentes en el exterior se dan de alta en el Censo electoral de residentes ausentes en el Consulado más cercano al municipio en que residan, y reciben la documentación electoral para poder remitir su voto por correo. Las dificultades de este procedimiento residen en la lentitud y la exigencia de que se haga con la suficiente antelación, especialmente si el lugar de residencia está más alejado del país. Asimismo las garantías electorales del secreto del voto y del impedimento de cualquier manipulación están sujetas a la diligencia con que actúen los servicios de correos tanto del país de residencia como del propio.

-La tercera forma de articulación es la del voto por procuración. En Francia, por ejemplo, en 1975 se suprimió el voto por correo para las elecciones políticas por entender que resultaba manipulable y se sustituyó por la posibilidad de que el elector delegue el ejercicio de su derecho en otro elector, con un límite consistente en que ningún mandatario pueda disponer de más de dos apoderamientos, de los cuales uno solo podía ser otorgado en Francia. El poder se otorga mediante escritura ante la autoridad consular. El mismo procedimiento existía con carácter tradicional en el Reino Unido para permitir el voto de los funcionarios públicos en el exterior, y desde 1985 se ha establecido con carácter general para los ciudadanos residentes en el exterior siempre que hayan residido en el

Reino Unido dentro de los últimos 20 años. En este caso el apoderado ha de ser único. En Bélgica también se sigue un sistema análogo al francés.

La mayor crítica que la doctrina hace a este sistema es la puesta en cuestión del carácter personalísimo del derecho de sufragio, lo que resulta dudosamente compatible con su ejercicio mediante representante.

Una segunda alternativa consiste en establecer una representación específica de los ciudadanos en el exterior. Es la que, por ejemplo se aplica en Francia. En este supuesto, el voto de los residentes ausentes debidamente inscritos, conforme a las reglas propias de cada legislación, proceden a elegir un número de candidatos expresamente proclamados al efecto. En el caso francés, los ciudadanos debidamente inscritos en el exterior eligen los 94 miembros del Consejo Superior de Franceses en el Extranjero. A su vez este Consejo Superior, cada tres años procede a la elección de los Senadores candidatos en representación de los departamentos de ultramar. Se trata, en suma de un sistema de elección indirecta.

Como una variante de la anterior podría establecerse la elección directa mediante el voto en Mesas electorales constituidas en las Embajadas y Consulados. Así sucede con frecuencia en el Derecho Comparado en elecciones presidenciales o con listas únicas. Esta es la fórmula propuesta en el Informe que, necesitaría un posterior desarrollo legal. Dentro de este sistema podría también reconocerse no sólo el voto presencial, mediante urnas habilitadas en los Consulados en el exterior, sino también el voto por correspondencia o por procuración.

C) Finalmente, respecto a los cinco Diputados propuestos en el Informe para su elección por acumulación de votos en el plano nacional, nos remitimos a lo dicho respecto de este mismo procedimiento en relación a los Senadores, puesto que la fórmula es idéntica en ambos casos.

REQUISITOS PARA SER DIPUTADO: Artículo 31.

Para ser diputado o diputada, se requiere ser dominicano o dominicana en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido 25 años de edad, haber residido durante cinco años en la provincia o el Distrito Nacional para el que sea postulado y residir en dicha demarcación por el período que sea elegido.

Las únicas diferencias propuestas consisten en suprimir el requisito del transcurso de diez años desde la adquisición de la nacionalidad dominicana por naturalización para poder ser elegido como Diputado, y establecer el deber de residencia en dicha demarcación por el período que sea elegido. Por el contrario se mantiene el mismo requisito de edad, de 25 años, para poder ser elegido como Diputado.

Como las propuestas en este punto son similares a las previstas para los Senadores -salvo el requisito de la edad- nos remitimos a lo dicho entonces al tratar estos temas.

ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS:**Artículo 32.**

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

a) Ejercer el derecho de acusar ante el Senado de la República a los funcionarios públicos en los casos establecidos en la letra b) del artículo 29. La acusación no podrá formularse sino con el voto de más de la mitad de la totalidad de los miembros presentes.

b) Interpelar a los funcionarios del Estado y de sus organismos autónomos y descentralizados, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terceras partes de los miembros presentes, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.

Dos son las modificaciones incorporadas en este precepto. De una parte se reduce la mayoría exigida para acusar ante el Senado de la República a los funcionarios públicos por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. En el vigente artículo 26 la acusación debe contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la Cámara. Por el contrario, el nuevo artículo 32 propuesto en el Informe lo reduce a la mayoría de los miembros presentes de la Cámara.

Si en otros casos nos hemos limitado a entender que las decisiones sobre las mayorías previstas en los textos constitucionales son una cuestión de valoración política en la que no debíamos entrar, sin embargo en este caso concurre alguna circunstancia que nos lleva a plantear

alguna reserva. Se trata de la apertura de un procedimiento que en la terminología anglosajona recibe la conocida denominación de "impeachment". Es un procedimiento excepcional para el que la Constitución vigente exige una mayoría de tres cuartas partes de sus miembros. Es posible que pueda pensarse que resulta exagerada y muy difícil de obtener nunca. Sin embargo el Informe propone un cambio absoluto y se coloca en el extremo opuesto, al reducirlo a la mera mayoría de presentes, esto es, la mayoría más sencilla posible, sin cualificación alguna. Nótese que ni siquiera habla de la mitad de los miembros de la Cámara, lo que normalmente se entiende por mayoría absoluta, sino la mera mayoría de miembros presentes. **Pasar a este extremo puede correr el riesgo de banalizar un procedimiento tan extraordinario, que podría ponerse en marcha con esa mayoría de presentes.**

La segunda innovación de este artículo es la ampliación de los destinatarios de la facultad de interpelación de la Cámara. Como el Informe lo propone en términos idénticos a lo previsto para el Senado, nos remitimos a lo dicho allí respecto a esta cuestión.

5.- Capítulo IV.- Disposiciones comunes a ambas Cámaras.

Dentro de este Capítulo IV se recogen dos tipos de materias. Por un lado, las que se refieren al funcionamiento del Congreso en sesión conjunta, lo que la Constitución vigente denomina como Asamblea Nacional. De otro en el Capítulo se recogen lo que más propiamente son disposiciones comunes a ambas Cámaras. Por eso, a nuestro juicio, **resultaría oportuno crear un nuevo Capítulo, dedicado a la Asamblea Nacional, separado del que denominaremos ahora Capítulo IV (bis) dedicado a las auténticas disposiciones comunes, o bien incluir éstas en el Capítulo I.**

Por esa separación temática, nuestra exposición seguirá a partir de ahora tratando en primer lugar aquellos artículos que se insertarían en el Capítulo dedicado a la Asamblea Nacional, y posteriormente nos referiremos a las disposiciones comunes a ambas Cámaras.

- ❖ **Disposiciones relativas a la Asamblea Nacional (posible nuevo capítulo IV bis, o integración en capítulo I).**

QUÓRUM Y MAYORÍAS EN LA ASAMBLEA NACIONAL: Artículo 33.

Las cámaras se reunirán en Asamblea Nacional en los casos indicados por la Constitución, debiendo estar presentes más de la mitad de los miembros de cada una de ellas. En caso de una segunda convocatoria, será suficiente la asistencia de más de la mitad de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional. Esta segunda convocatoria se formulará por lo menos dentro de las cuarenta y ocho horas de la sesión fallida y se publicará en los medios de difusión con la aclaración correspondiente a la validez del quórum. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes, salvo en los casos en que esta Constitución establezca una mayoría especial.

Dos son las modificaciones este precepto sugeridas en el Informe. La primera consiste en la flexibilización del requisito de quórum para la constitución de la Asamblea Nacional. En lugar de exigir la asistencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras, se propone que en segunda convocatoria sea suficiente con que asistan más de la mitad del total de miembros del Congreso. La segunda modificación consiste en establecer que las decisiones se tomen por mayoría de votos de los miembros presentes, salvo en los supuestos en que la Constitución exija mayorías especiales (frente al vigente artículo 27 que se limita indicar que “las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos”).

Antes de entrar en la exégesis de los textos propuestos parece necesario recordar la naturaleza jurídica de las sesiones conjuntas de los Parlamentos bicamerales. Se trata de una cuestión que no es completamente pacífica en el Derecho Comparado y que resulta ineludible para comprender la materia que es objeto de este precepto.

El fundamento de este principio está en la articulación jurídica del bicameralismo. Este tiene, en efecto, como presupuesto básico el que las Cámaras son órganos constitucionales independientes, dotados de la correspondiente autonomía organizativa y funcional, que concurren a la realización de aquellas funciones que constitucionalmente les corresponden. Sin perjuicio de poder hablar de la unidad de la institución parlamentaria, en los regímenes bicamerales ésta se configura como un órgano complejo, siendo sus decisiones el resultado de la confluencia de la de los dos órganos simples de que está compuesta, es decir, de las dos Cámaras (MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1975, I, pág. 465). Se ha afirmado en ese sentido que la relación entre las dos Cámaras no es de tipo estructural, como la que existía en los antiguos «brazos» o «estamentos» medievales, si no solamente funcional, en cuanto se requiere su concurso para el ejercicio de las funciones que le son propias (ROMANO, S.: *Principi di Diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1946, págs. 218-219).

Un gran tratadista de la Teoría del Estado, Carré de Malberg, precisaba aún más estos conceptos, distinguiendo entre dos tipos de sistemas bicamerales. Uno, propio de los Estados federales, en el que el

Parlamento no estaría completo si sólo existiese una Asamblea, pues, como las dos Cámaras federales corresponden separadamente a los dos elementos constitutivos del Estado -pueblo y Estados federados-, no pueden formar cada una sino una fracción del órgano parlamentario federal; es necesario que se sumen ambas para formar la Asamblea federal. El Parlamento es, en definitiva, un órgano único, formado por dos secciones o partes separadas. Pero junto a éste, hay otro modelo -aquél que Carré veía en la Constitución francesa de 1875- en que el Parlamento es un órgano complejo en cuanto formado por dos partes constitutivas, pero donde ese dualismo es de naturaleza diferente, pues cada una de las Cámaras constituye por sí misma un órgano completo. En este caso, el Parlamento está constituido por dos órganos paralelos e independientes (CARRÉ DE MALBERG: *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, págs. 1226-1228).

La adopción del primero de los modelos obliga a atenuar la calificación de excepcional. En el constitucionalismo iberoamericano, por ejemplo, el artículo 138 de la Constitución venezolana de 1961 permite la celebración de sesiones conjuntas no sólo cuando la Constitución expresamente lo establece -y lo hace ampliamente-, sino cuando lo hagan las leyes o, simplemente, las Cámaras lo estimen necesario.

La cuestión se centra entonces en el problema de la naturaleza jurídica de las sesiones conjuntas, puesto que de la solución que demos resultará como consecuencia la aplicación de las reglas sobre quórum, mayorías, etc. La polémica se ha planteado en la más reciente doctrina italiana, si bien con anterioridad el problema fue considerado por la doctrina francesa de

comienzos del siglo XX, al hilo de la exégesis de la Constitución francesa de 1875. El artículo 8 del indicado texto constitucional señalaba que «las dos Cámaras se reunirán en Asamblea Nacional para proceder a la revisión constitucional». La mejor doctrina francesa pasó a analizar la naturaleza de esa Asamblea. Una primera tesis, cuyo representante más autorizado fue L. Duguit, sostuvo que la Asamblea Nacional no era una reunión de la Cámara y el Senado, sino una sola Asamblea totalmente distinta de aquéllas, sólo que compuesta de los mismos individuos (Duguit, L.: *Traite*, p. 527). Según una segunda opinión totalmente opuesta, no sólo las Cámaras seguían existiendo después de la constitución de la Asamblea Nacional, sino que subsisten en su seno, pues éste no es otra cosa que una reunión plenaria y pasajera de las Cámaras (LEFEBVRE: *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, págs. 235 y ss). En fin, un tercer grupo de teorías procedieron a matizar las anteriores. Para Carré de Malberg cuestión dependía del tipo de fórmula bicameral elegida, y en el caso francés la Asamblea Nacional era un órgano nuevo totalmente distinto de las Cámaras a pesar de tomar su formación de la reunión de éstas (ob. cit. p. 1222 ss).

En Italia el problema es más reciente y se suscitó en las deliberaciones que desembocarían en la Constitución de 1947. En un principio se llegó a atribuir a una Asamblea Nacional, resultado de la reunión conjunta de los miembros de ambas Cámaras, competencias tan relevantes como la de poder exigir la responsabilidad política del Gobierno. Esta quedaría luego suprimida comenzando ya a hablarse de los peligros de crear una «super Cámara» (Véase DI CIOLO: *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 1994, 3ª ed.,

págs. 587 y ss). A partir de entonces se han postulado diferentes posiciones teóricas:

a) La mayoritaria, que considera la reunión conjunta como la de un órgano constitucional nuevo, distinto de las dos Cámaras (MORTATI: *op. cit.*, págs. 521-523; VIRGA: *Diritto costituzionale*, 1979, 9º. ed., págs. 127-128; DI CIULO: *op. cit.*, págs. 587-607; TOSI, S.: *Diritto parlamentare*, Ed. Giuffrè, Milano, 1974, págs. 43-50, MANZELLA, A: «*Il Parlamento*», Il Mulino, Bologna, 1991, págs. 87-88)

b) Una segunda, opuesta a la anterior, que entiende que la expresión Parlamento es sólo una palabra común para dos órganos que operan conjuntamente; las sesiones conjuntas no son sino un modo de deliberación de las dos Cámaras, únicos órganos constitucionales (BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, 11º., ed., págs. 217-218); todo lo más, se trata de un órgano de ejecución de las dos Cámaras PALADIN, L.: «*Sulla natura del Parlamento in seduta comune*», en *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960).

c) Una tercera que defiende que las dos Cámaras deben ser consideradas como un único órgano, tesis sin apenas seguidores por su contradicción flagrante con los ordenamientos positivos que atribuyen autonomía a cada Cámara (La defendió MARCHI: *Sul concetto di legge formale*, 1911, págs. 95 y ss).

La doctrina mayoritaria considera que el Parlamento, en el ordenamiento italiano, actuando en sesión conjunta, es un órgano constitucional nuevo, sin que con ello se menoscabe la autonomía de las Cámaras. La cuestión no es meramente terminológica, sino que de ella se deducen importantes consecuencias:

-Potestad reglamentaria: la posibilidad de que el Parlamento reunido en sesión conjunta pueda adoptar las normas que regulen su organización y funcionamiento. Sería una consecuencia, según estos autores, de su consideración como órgano independiente. Se trata de una facultad que puede ejercerse o no, sin que la ausencia de ejercicio afecte a la esencia del problema (Actualmente, el artículo 35 del Reglamento de la Cámara de los Diputados y el 65 del Senado disponen que en las sesiones conjuntas se regirán por el Reglamento de la Cámara de los Diputados, salvo deliberación en contrario de la Asamblea. Cfr. Di Ciolo: *op. cit.*, págs. 590-593).

-Potestad deliberante: la consideración de las Cámaras en sesión conjunta como un colegio perfecto, capaz por tanto de discutir no sólo sobre la materia que constituye el objeto de su convocatoria sino sobre esta misma, pudiendo en suma modificar el orden del día.

-Cómputo de las mayorías; que haga referencia a los miembros de las Cámaras de modo indistinto o bien según lo sean de una u otra Cámara.

En último término, es preciso acudir al Derecho positivo para determinar el grado en que puede hablarse de las sesiones conjuntas de

las Cámaras como un órgano nuevo y distinto de éstas. Si el Parlamento en sesión conjunta goza de potestad reglamentaria y deliberante y las mayorías se computan respecto de sus miembros sin distinguir entre la Cámara de la que formen parte, podrá afirmarse que goza de los elementos determinantes de su configuración como un órgano nuevo y distinto. La cuestión no es baladí, pues *la solución que se adopte debe ser coherente con los principios informadores de su organización y funcionamiento*.

Así, en Francia, el Congreso es un órgano nuevo; en su primera reunión aprobó su propio Reglamento (El Reglamento es de 20 de diciembre de 1963. Véase PRELOT, M y BOULOUIS, J., «*Institutions politiques et droit constitutionnel*», Dalloy, París, 1987, pág. 836), en el que sin embargo se excluye la posibilidad de debate, concediendo únicamente turnos de explicación de voto. En Suiza, la Asamblea Federal puede considerarse también como un órgano nuevo, ya que goza de potestad reglamentaria, tiene amplias facultades deliberantes, y sus decisiones se adoptan por mayoría de votantes, sin distinguir entre su pertenencia a una u otra Cámara (Artículo 92 de la Constitución y 4 y ss. del Reglamento). Es sin embargo en los Países Bajos donde se llega más lejos en esa configuración, no sólo por lo que la propia Constitución dispone (el art. 51.4 de su Constitución dispone de forma tajante que « las sesiones conjuntas entre ambas Cámaras se reputarán como una sola»), sino por las potestades deliberantes de que gozan los Estados Generales, que se extienden al ejercicio de funciones legislativas.

En España, cabe considerar las sesiones conjuntas como una forma especial de deliberación no de las Cámaras sino del órgano complejo que es

el Parlamento. Ordinariamente el Parlamento actúa mediante la sucesiva, coetánea o independiente intervención del Congreso de los Diputados y del Senado. En supuestos tasados, sin embargo, la Constitución establece una forma especial de actuación que más que crear un órgano constitucional nuevo constituye otro procedimiento mediante el que el Parlamento manifiesta su voluntad.

En la misma línea parece apuntar la reforma sugerida en el Informe de la Comisión para la Reforma de la Constitución de la República Dominicana. La propuesta de que el quórum en segunda convocatoria se compute respecto del total de miembros del Congreso, y no por referencia a cada una de las Cámaras, parte de **esa misma consideración del Congreso Nacional como órgano complejo cuya deliberación puede, en determinados supuestos, realizarse de forma conjunta**. Desde esta perspectiva encontraría justificación tanto la propuesta de quórum como que las decisiones se adopten por mayoría de presentes, sin referencia expresa a cada Cámara.

Sobre la cuestión de la mayoría para adoptar decisiones, el texto vigente de la Constitución dominicana adolece de cierta ambigüedad, ya que no aclara si esa mayoría absoluta de votos que exige es respecto del total de miembros de la Asamblea Nacional o que debe reputarse de los miembros de cada Cámara. Dicho de otra manera, si cabe exigir, en virtud del vigente artículo 27 la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, como dos mayorías que deben alcanzarse, exigiendo en consecuencia un cómputo diferenciado de los miembros de cada Cámara, o por el contrario debe hacerse de forma global. Por eso, con independencia

de si se decide o no incorporar el texto propuesto en el Informe, resultaría más claro que el vigente artículo 27 concretase que esa mayoría absoluta de votos es respecto del total de miembros del Congreso o respecto de los miembros de cada una de las Cámaras, como se exige respecto al quórum.

Al margen de esta cuestión, debe tenerse en cuenta que la propuesta del Informe simplifica la mayoría de votos, puesto que señala que éstos deben computarse respecto de los miembros presentes no de quienes forman parte del Congreso, como parece inferirse de la redacción actual al incluir el vocablo mayoría absoluta.

EXCEPCIONALIDAD DE LAS SESIONES CONJUNTAS: Artículo 35.

El Senado y la Cámara de Diputados celebrarán sus sesiones separadamente, excepto cuando se reúnan en Asamblea Nacional.

PÁRRAFO.- *Podrán también reunirse conjuntamente para recibir el mensaje del Presidente de la República y las memorias de los secretarios de estado, a que se refiere el artículo 63, letra o) y para la celebración de actos conmemorativos o de otra naturaleza que no se relacionen con el ejercicio de las atribuciones legislativas de cada cámara ni de las que están señaladas por esta Constitución como exclusivas de cada una de ellas.*

El segundo de los preceptos que tanto la Constitución como el Informe recogen respecto a la Asamblea Nacional es el artículo 35. No hay

aquí diferencias entre uno y otro ya que el Informe propone mantener el mismo texto. No obstante cabe hacer alguna consideración al respecto.

Con carácter general cabe afirmar la excepcionalidad de las sesiones conjuntas como procedimiento de articulación del bicameralismo contemporáneo. Como botón de muestra puede servir el artículo 55 de la Constitución italiana de 1947, que en su párrafo 2º señala que el Parlamento «se reunirá en sesión común de los miembros de las dos Cámaras únicamente en los casos previstos en la Constitución». El Parlamento actúa ordinariamente a través de sus Cámaras, en reuniones separadas, y sólo en supuestos tasados cabe una sesión conjunta. Los motivos que han llevado a su configuración son muy variados, desde el acarreo histórico hasta su adopción como medio de conciliar antagonismos políticos en el proceso constituyente.

Dentro de esa diversidad podemos, sin embargo, extraer una finalidad muy extendida: en gran parte de los casos las sesiones conjuntas del Parlamento pretenden *potenciar una imagen unitaria de la institución parlamentaria cuando ésta ejerce alguna de las más altas funciones constitucionales o se relaciona con el Jefe del Estado*. Así, por ejemplo, en el supuesto de funciones *electorales*, como la designación del Presidente de la República (art. 83 de la Constitución italiana, si bien en este caso se incorporan al Colegio electoral tres delegados por cada Consejo Regional) o del Gobierno (art. 92 de la Constitución suiza). Igualmente en el ejercicio de las funciones *simbólicas o protocolarias*, como la recepción del juramento de las más altas magistraturas del Estado (como el Presidente de la República en la Constitución italiana -art. 91- y austríaca -art. 38-).

También encontramos, en esa línea, supuestos de *relaciones con el Jefe de Estado*, como la recepción de sus mensajes (Sección 3^a. del artículo II de la Constitución de los Estados Unidos).

No faltan ejemplos, si bien son la excepción, de la tramitación en sesión conjunta de competencias legislativas (art. 76 de la Constitución noruega) o de reforma constitucional (art. 89 de la Constitución francesa vigente). La lista no se debe considerar exhaustiva. Podrían añadirse, por ejemplo, funciones judiciales, como el ejercicio del derecho de gracia o la resolución de conflictos de competencia (art. 92 de la Constitución suiza) o la acusación de altos cargos (artículo 90 de la Constitución italiana de 1947 -referido al Presidente de República únicamente, tras la reforma constitucional del art. 96 mediante la Ley Constitucional de 16 de enero de 1989, que excluyó al Presidente del Consejo de Ministros y a los Ministros).

Como hemos desarrollado con toda amplitud respecto al artículo 33, el carácter excepcional de las sesiones conjuntas de las Cámaras deriva de la naturaleza jurídica compleja de los Parlamentos bicamerales. Estos constituyen órganos complejos que actúan mediante la sucesiva, coetánea o independiente intervención de sus Cámaras, y en supuestos tasados mediante sesiones conjuntas. El procedimiento ordinario de actuación de los Parlamentos bicamerales es mediante la actuación separada de cada Cámara, y así lo declara este precepto. Quizá se podría mejorar su redacción si en lugar de decir algo obvio -que celebran sesiones separadas excepto cuando se reúnen en sesiones conjuntas- estableciese más claramente el carácter excepcional de las reuniones en Asamblea Nacional.

Podría así decirse que “el Senado y la Cámara de Diputados celebrarán sus sesiones separadamente excepto en los casos en que la Constitución establezca su reunión en Asamblea Nacional. Porque ese es el aspecto esencial, que sólo la Constitución fija los supuestos de sesiones conjuntas.

En el párrafo adicional a este precepto se recogen los supuestos de reuniones de la Asamblea Nacional. Hay sin embargo un aspecto ambiguo en su dicción cuando señala que “para la celebración de actos conmemorativos o de otra naturaleza que no se relacionen con el ejercicio de las atribuciones legislativas de cada cámara ni de las que están señaladas por esta Constitución como exclusivas de cada una de ellas”. No se aclara en que consiste esa otra naturaleza salvo por una descripción negativa - que no se trate de competencias legislativas ni que se trate de las que la Constitución confiere como exclusivas a cada Cámara-. Pero, la naturaleza excepcional de este tipo de sesiones, como se ha descrito ampliamente al referirnos al artículo 33, lleva a acotar estrictamente los actos posibles en Asamblea Nacional. Por eso, **podría aclararse más indicando que esos actos de otra naturaleza tengan un carácter “protocolario o simbólico”, para diferenciarlo nítidamente del ejercicio de las funciones parlamentarias clásicas del Congreso “legislativa, de control político o económico-presupuestarias”, que deberán ejercerse por las Cámaras actuando separadamente.**

ORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL: Artículo 41.

Cuando las Cámaras se reúnan en Asamblea Nacional o en reunión conjunta, asumirá la Presidencia el Presidente del Senado; la

Vicepresidencia la ocupará el Presidente de la Cámara de Diputados, y la Secretaría las personas a quienes corresponda en ese momento las funciones de los secretarios de cada cámara.

PÁRRAFO I.- *En caso de falta temporal o definitiva del Presidente del Senado, y mientras no sea elegido el sustituto, el Presidente de la Cámara de Diputados presidirá la Asamblea Nacional o la reunión conjunta.*

PÁRRAFO II.- *En caso de falta temporal o definitiva del Presidente del Senado y del Presidente de la Cámara de Diputados, presidirá la Asamblea o la reunión conjunta el Vicepresidente del Senado, y en su defecto, el Vicepresidente de la Cámara de Diputados.*

En este artículo se establece la forma de provisión de la Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría de las sesiones de la Asamblea Nacional. La única modificación propuesta en el Informe es de índole técnica: sustituir “la persona a quien corresponda en ese momento presidir la Cámara de Diputados” (previsto en el art. 35 de la vigente Constitución) por “el Presidente de la Cámara de Diputados”, lo que parece más correcto. Por lo demás, en este precepto se sigue el orden habitual en el Derecho Comparado, en el sentido de que sean los presidentes o vicepresidentes de la Cámara que tenga precedencia en el sistema constitucional (generalmente es el Senado, aun cuando no faltan en Europa ejemplos de precedencia de la Cámara Baja, como sucede en Alemania o España) quienes ocupen en primer lugar esos puestos. Por eso, aunque no se diga explícitamente, debe entenderse que en el caso de

la Secretaría tendrán prevalencia quienes desempeñen ese puesto en el Senado.

Finalmente, cabe poner de relieve la ausencia de previsión sobre la reglamentación de las sesiones conjuntas. El art. 28 de la Constitución vigente (y el 34 del texto del Informe) se refieren al régimen de cada Cámara. Quizás **podría aprovecharse la reforma para poder incluir en este precepto, o en otro lugar, un nuevo párrafo que atribuyese a la propia Asamblea nacional la potestad de aprobar un Reglamento relativo a su organización y funcionamiento.**

COMPETENCIAS DE LA ASAMBLEA NACIONAL: Artículo 42.

Corresponde a la Asamblea Nacional examinar las actas de elección del Presidente y del Vicepresidente de la República, proclamarlos y, en su caso, recibirles juramento, aceptarles o rechazarles las renunciaciones y ejercer las facultades que le confiere la presente Constitución.

El Informe mantiene la misma redacción del art. 36 de la constitución vigente. Como hemos indicado, la competencia de la Asamblea Nacional debe ser de atribución, esto es, sólo en los casos expresamente previstos en la Norma Fundamental. Así se hace en este precepto, que además recoge los típicos supuestos en los gobiernos presidenciales de relación con el Ejecutivo.

- ❖ **Disposiciones comunes a ambas Cámaras en sentido estricto.**

AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS: Artículo 34.

Cada cámara reglamentará lo concerniente a su régimen interior y al despacho de los asuntos que le son propios, y podrá, en el uso de sus facultades disciplinarias, establecer las sanciones que procedan.

En este artículo se consagra el principio de autonomía parlamentaria. Cada Cámara establece, en el marco de las disposiciones constitucionales, las reglas sobre su organización y procedimiento. Es una regla indiscutible en todo Estado democrático, que asegura que las Cámaras no se puedan ver perturbadas por sujetos externos a ellas. El Informe repite el art. 27 de la Constitución con una pequeña corrección formal: sustituye "servicio interior" por "régimen interior". Se trata de una modificación pertinente, puesto que la autonomía de las Cámaras no se reduce a la organización de sus servicios auxiliares -la administración parlamentaria- sino también a la determinación de sus procedimientos de actuación, lo que se ve más propiamente reflejado con los términos "régimen interior".

Únicamente nos permitimos recordar una de las tendencias del Derecho Constitucional Comparado consistente en establecer mayorías reforzadas para la aprobación de los Reglamentos de las Cámaras. Así acontece cuando se exige la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras en Italia (art. 64 de la Constitución), en España (art. 72 de la Constitución) y en Francia (mediante ley orgánica, conforme al art. 25 de la

Constitución). El motivo es forzar un mayor consenso para fijar “las reglas de juego” del parlamento, evitando que mayorías ajustadas puedan imponer un cambio de dichas reglas.

QUÓRUM Y MAYORÍAS PARA ADOCIÓN DE ACUERDOS: Artículo 36.

En cada Cámara será necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de sus deliberaciones. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos de los presentes, salvo en los asuntos declarados previamente de urgencia, en que decidirán las dos terceras partes de los votos, en su segunda discusión.

El establecimiento de un quórum mínimo es una de las reglas jurídicas imprescindibles para el correcto funcionamiento de todo órgano colegiado. De igual manera, los Parlamentos deben asegurar la representatividad de sus deliberaciones. Dos son los posibles quórum exigibles: de presencia o constitución, y de acuerdo o votación. El primero impide la celebración de una sesión de un mínimo de sus miembros. El segundo tan sólo la adopción de acuerdos. En uno y otro caso el Derecho Comparado presenta variantes que van desde la presencia mínima de 40 diputados en la Cámara de los Comunes británica, un tercio de sus miembros en Austria y Japón, hasta la más común que exige la mayoría de los miembros del órgano, como hace el precepto que comentamos.

Tan importante como la cifra es el modo de cómputo. En el Derecho parlamentario europeo se establece por regla general, al menos para que el órgano parlamentario pueda comenzar sus deliberaciones, una presunción de la existencia de quórum, de manera que éste solo se

comprueba cuando expresamente se reclama por algún parlamentario. Su finalidad es entonces la de servir de garantía a las minorías, pero evitando el obstruccionismo parlamentario. Frente a ello, en el continente iberoamericano es característica su consideración como norma de orden público que impide iniciar la sesión sin la asistencia de la mayoría de sus miembros. Así lo hace el art. 30 de la vigente Constitución y mantiene el art. 36 del informe que comentamos.

Distinto al quórum es el principio mayoritario para la adopción válida de acuerdos, a que se refiere el segundo inciso del precepto que comentamos. La mayoría exigible puede ser simple (que los votos favorables, cualesquiera que sea su número, sean superiores a los votos contrarios), absoluta (que dicha mayoría lo sea también del número de miembros de derecho de la Cámara) o especiales. El actual art. 30 parece referirse a la segunda de las enunciadas: deben votar a favor, para aprobar una propuesta la mayoría de los miembros de la Cámara. De acuerdo con los cánones del Derecho Comparado, se trata probablemente de una exigencia excesiva para considerarla como regla ordinaria, pudiendo reservarse para los supuestos de mayor relevancia constitucional. Recuérdese que para adoptar acuerdos hay previamente que cumplir el requisito de quórum. Por eso, lo ordinario en el Derecho Comparado es que baste la mayoría simple.

Por eso, quizás, el Informe propone cambiar la regla y sugiere que ésta sea la "mayoría absoluta de votos de los presentes". Pero la fórmula postulada no es la de mayoría simple (mayoría de votos emitidos) sino una intermedia: lo que se pide es que para adoptar los acuerdos ordinarios

voten favorablemente más de la mitad de los presentes. En otros términos que los votos favorables sean más que la suma de los votos en contra, los votos en blanco y los que estando presentes no participen en la votación. Los problemas a que puede dar lugar este cómputo aconsejan reflexionar sobre la oportunidad de su adopción, ya sea manteniendo el statu quo, ya imponiendo la regla de la mayoría de votos emitidos.

INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIAS: Artículo 37.

Los miembros de una y otra cámara gozarán de la más completa inmunidad penal por las opiniones que expresen en las sesiones.

Artículo 38.

Ningún senador o senadora, diputado o diputada podrá ser privado de su libertad durante la legislatura, sin la autorización de la cámara a que pertenezca, salvo el caso de que sea aprehendido en el momento de la comisión de un crimen. En todos los casos, el Senado o la Cámara de Diputados, o si éstos no están en sesión o no constituyen quórum, cualquiera de sus miembros podrá exigir que sea puesto en libertad por el tiempo que dure la legislatura o una parte de ella. A este efecto se hará un requerimiento por el Presidente del Senado o el de la Cámara de Diputados, o por el senador o diputado, según el caso, al Procurador General de la República; y si fuere necesario, cualquiera de ellos dará la orden de libertad directamente, para lo cual podrá requerir el apoyo de los depositarios de la fuerza pública, el que no le podrá ser negado.

En estos dos artículos se recogen dos de las tradicionales prerrogativas parlamentarias: la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias. Aunque indiscutiblemente relacionadas, cada una de ellas responde a una finalidad, a un ámbito y a un contenido con perfiles propios que no pueden confundirse. Se trata, en todo caso, más de prerrogativas de las Cámaras que de privilegios de los parlamentarios. La doctrina italiana (MORTATI, MANZELLA, TOSI) han insistido en su naturaleza objetiva y de orden público: pertenecen a la Cámara, por lo que son irrenunciables por el diputado, y deben ser apreciadas de oficio por los tribunales y demás autoridades públicas. Defienden a la institución parlamentaria y por eso se imponen, dentro de sus límites estrictos, a un principio tan capital como el de tutela judicial efectiva.

La *inviolabilidad parlamentaria* es la institución acuñada en el Parlamento británico con la denominación de "freedom for speech", esto es, la garantía absoluta de libertad de expresión de todo parlamentario el ejercicio de sus funciones. En Francia se habla de "irresponsabilité" y en Italia de "insindacabilità". El interés jurídico protegido, como han declarado los Tribunales Constitucionales de Italia (SCC 81/1975) y España (STC 51/1985), es "la protección de de la libre discusión y decisión parlamentarias". Se traduce en la irresponsabilidad absoluta –penal, pero también civil- por las opiniones manifestadas y por los votos emitidos como parlamentarios. Por esas opiniones y por esos votos no podrá ser perseguido ningún parlamentario –en su versión original-, ni podrá entablarse contra ellos acción penal o civil por tal motivo – en su versión actual. La Constitución alemana se refiere a que "no podrá ser sometido a un procedimiento judicial o disciplinario, ni responsabilizados en otra forma

fuera del Parlamento Federal”(art. 46.1). La francesa dice que “no podrá ser procesado, sujeto a investigación, detenido, preso o juzgado”(art. 26). La protección se extiende – a diferencia con lo que sucede con la inmunidad parlamentaria- más allá del propio mandato parlamentario, pues tiene un carácter absoluto: en ningún momento, sea o no parlamentario el interesado, pueden los tribunales admitir acciones de esta naturaleza. Hay alguna excepción, como en la Ley Fundamental, en que se exceptúan “las ofensas calumniosas” (art. 46.1), lo que plantea muchos problemas que ahora no procede examinar. Pero, la regla general es el carácter absoluto de la prerrogativa, lo que, como ha subrayado el Tribunal Constitucional español, la convierte en “un verdadero límite a la jurisdicción” (STC 30/1997).

La doctrina discute sobre si la inviolabilidad parlamentaria debe extenderse más allá de su actividad en los órganos parlamentarios correspondientes, por ejemplo a los mítines o a sus manifestaciones a los medios de comunicación. No siendo un tema pacífico, la opinión más admitida, y que nosotros suscribimos, la reduce a la actividad en el seno de los órganos y formaciones parlamentarias (los excesos persecutorios en este ámbito pueden defenderse con la inmunidad, a la que luego aludiremos). El motivo está no sólo en el carácter restrictivo que un Estado de Derecho debe tener toda excepción al control jurisdiccional de la actividad de los poderes públicos y de sus agentes, sino también porque la justa compensación de esta prerrogativa recae en la autoridad de los órganos rectores de las Cámaras, que deben evitar que se pueda convertir en patente de corso para actuar impunemente frente la orden constitucional y legal, o a los derechos de los ciudadanos. Corresponde a

los Presidentes y a las Mesas Directivas de las Cámaras ejercer las potestades disciplinarias para que la inviolabilidad no se convierta en privilegio injustificable.

La *inmunidad parlamentaria* es la prerrogativa derivada del "freedom from arrest" (en Francia se denomina "inviolabilité", lo que a veces provoca cierta confusión en traducciones incorrectas), arrancada por los representantes de los "burgos" ingleses al monarca, que les permitía no ser detenidos cuando acudían a las sesiones parlamentarias. En la actualidad su función ha sido definida por el Tribunal Constitucional español en los siguientes términos: "evitar que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento" (SSTC 90/1985 y 243/1988). Tiene una delimitación precisa y más amplia, en un doble plano: en primer lugar, que el parlamentario no puede ser detenido salvo que esté cometiendo flagrante delito (en Alemania, se extiende al día siguiente en que se cometió), y en tal caso, bien debe solicitarse la autorización de la Cámara para mantener la detención (como sucede en Italia), bien debe poner fin a la detención si lo acuerda la Cámara (en Alemania, España o Francia). En segundo lugar, que no se puede inculpar, imputar un delito o procesar a un diputado sin la previa autorización de la Cámara a que pertenezca. A diferencia de la inviolabilidad, la inmunidad tiene un carácter mucho más estricto: sólo se aplica mientras una persona es parlamentario, suspendiéndose los procedimientos penales en que pudiera estar incurso hasta la finalización del mandato; lo contrario convertiría la prerrogativa de la Cámara en privilegio personal, como ha declarado el Tribunal Constitucional español,

frente a los intentos de hacer valer la prescripción o la caducidad de una acción penal. Además sólo se circunscribe a acciones de orden penal, no a las de naturaleza civil, laboral o contencioso-administrativo. También en España se produjo un intento de extender esta protección a las acciones civiles, con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1985, opción legislativa que fue declarada inconstitucional y nula por el Tribunal Constitucional en su STC 9/1990.

Nos hemos extendido ampliamente para justificar las recomendaciones que a continuación haremos. La Constitución dominicana recoge ambas prerrogativas en los preceptos transcritos, sin que el Informe proponga ninguna modificación. Es cierto que los arts. 31 y 32 (37 y 38 del Informe) son correctos en sus líneas generales. Pero no lo es menos que quizás podría mejorarse en algún detalle como a continuación sugerimos.

Respecto a la inviolabilidad (art. 31) podría, en efecto, utilizarse este término, sustituyendo al de inmunidad, que, como hemos expuesto con detalle, es el utilizado en el Derecho Comparado. Por otra parte, podría estudiarse la posibilidad de no reducir la prerrogativa exclusivamente al orden penal. Como hemos recordado, tanto los textos constitucionales como los más altos tribunales han reconocido su carácter absoluto -como, por otra parte, proclama enfáticamente el citado art. 31-, lo que hace que por lo común se extienda también al orden civil. Como el interés jurídico protegido es "la protección de de la libre discusión y decisión parlamentarias", ésta debe extenderse a los intentos de perturbarla mediante acciones de responsabilidad civil. Así al menos lo entendió el Tribunal Constitucional español, en su STC 30/1997, estimando correcta, la

inadmisión por este motivo de una demanda judicial por responsabilidad civil de un parlamentario por sus manifestaciones en la tribuna parlamentaria. De esta manera, **el art. 31 de la Constitución podría señalar que “Los miembros de las Cámaras gozarán de la más absoluta inviolabilidad por las opiniones que expresen en las sesiones”.**

En lo referente a la inmunidad parlamentaria, el art. 32 sólo se refiere a un aspecto: la protección frente a la detención del parlamentario. Nada se dice, en cambio, respecto a la posibilidad de imputar o procesar a un parlamentario, medios con los que también se puede perturbar el funcionamiento de la Cámara. Recordemos, de nuevo lo que decíamos del interés de la inmunidad parlamentaria: “evitar que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento”. La detención es la forma más grave pero no la única. **Podría, en consecuencia, estudiarse la posibilidad de extender la autorización de las Cámaras a la inculpación o el procesamiento del parlamentario.**

Pero por otra parte, el vigente artículo 32 establece un procedimiento que más parece acercarse al privilegio individual del parlamentario que a la prerrogativa colectiva de la Cámara. Es la Cámara quien debe autorizar la detención de un parlamentario o exigir la liberación del que fuera detenido por la supuesta comisión de un delito flagrante. Si la Cámara no estuviese en periodo de sesiones, podrá establecerse algún procedimiento para que ésta pudiera reunirse a tal efecto. Si se tratase de

una detención irregular, deberán ser los Presidentes de las Cámaras quienes deberán velar por que cese esa situación irregular, instando al Procurador General de la República o a cualquier otra autoridad. El Código Penal, además, deberá tipificar como delito la detención de un parlamentario sin cumplir los requisitos constitucionales. Pero, **lo que no parece coherente con la naturaleza de prerrogativa colectiva de la institución parlamentaria, en nuestra opinión, es la atribución constitucional a cualquier diputado o senador para dar la orden de libertad directamente, como hace el citado art. 32, y requerir a la fuerza pública en su apoyo.** Entendemos que deben ser las autoridades institucionales de las Cámaras a quienes siempre debe corresponder esa potestad.

LEGISLATURA Y PERIODOS DE SESIONES: Artículo 39.

Las Cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año y cada legislatura durará noventa días, la cual podrá prorrogarse hasta por sesenta días más.

PÁRRAFO.- *Se reunirán en legislatura extraordinaria por convocatoria del (Poder Ejecutivo) (Función Ejecutiva).*

Este precepto reproduce el vigente art. 33 de la Constitución. Conviene recordar que como ponía de relieve el maestro Pérez Serrano, el Parlamento moderno es una institución permanente pero su funcionamiento no es continuo, sino que se desdobra en períodos de actividad y períodos de interregno (Tratado de Derecho Político, Madrid, 1976, p. 754). Se trata de una fórmula intermedia entre las asambleas

estamentales medievales - de carácter no permanente ya que se reunían sólo cuando el monarca las convocaba y concluían tras decidir sobre el asunto planteado- y los excesos que a partir de la Revolución Francesa produjo su consideración como institución permanente. El periodo de actividad se denomina de diversas formas en cada país: legislatura, en el Derecho iberoamericano (es la utilizada por la Constitución dominicana); periodo de sesiones en España; "session" en derecho anglosajón y francés. En Derecho Comparado suele establecerse uno sólo, como en el Reino Unido, Francia, Argentina, Chile o México; o dos como en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile o España. Ésta última es la opción del constituyente dominicano que recoge este precepto

Mayor interés tiene el número de días en que las Cámaras pueden celebrar sesión. El panorama en el Derecho Comparado es muy variable. Hay Constituciones que establecen periodos de nueve meses como en España (art. 73), Argentina (art. 63) o Brasil (art. 57); de ocho meses en Colombia (art. 138); de seis en Costa Rica (art. 116); o sólo de cuatro en Chile (art. 51) o México (art. 66) ; hay incluso otras fórmulas como la francesa, que limita a ciento veinte días el número de sesiones que cada Cámara podrá celebrar en el transcurso de los 9 meses (de octubre a junio) del período ordinario de sesiones (art. 28). En el otro lado de la balanza encontramos que en otros lugares como en Estados Unidos (sección 4.2) o Italia (art. 62) la Constitución no establece esos límites sino que se limita a fijar una convocatoria mínima automática de las Cámaras. En consecuencia, la opción dominicana de 180 días se sitúa dentro de ese abanico de posibilidades.

Cabe finalmente subrayar que en buena parte de los casos en que se establecen periodos de sesiones muy reducidos, a cambio se permite a las propias Cámaras -además de al Ejecutivo- solicitar la celebración de sesiones extraordinarias fuera de esos periodos. Así sucede en México, en que lo puede solicitar la Comisión Permanente de la respectiva Cámara (art. 67), o en Chile, a petición de la mayoría de sus miembros (art. 52). Esa facultad también se confiere a la mayoría en Brasil (art. 57) y en España (art. 73). Esta opción no ha sido reconocida por la Constitución dominicana, que sólo prevé la celebración de sesiones extraordinarias a requerimiento del Ejecutivo, si bien se permite una vía intermedia, la prórroga por otros sesenta días.

AUTONOMÍA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS CÁMARAS: Artículo 40.

El 16 de agosto de cada dos años el Senado y la Cámara de Diputados elegirán sus respectivas mesas directivas, conformadas por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

PÁRRAFO I.- *Esta elección se puede efectuar al cumplirse el primer año, con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros.*

PÁRRAFO II.- *Cada cámara designará sus empleados auxiliares.*

PÁRRAFO III.- *Durante las sesiones, el Presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados tendrán poderes disciplinarios. Además, representarán a sus respectivas cámaras en todos los actos legales.*

En este precepto se reconoce otra de las prerrogativas propias de las Cámaras: la autonomía para la elección de sus órganos de gobierno y

del personal que les asiste. Se trata de un principio reconocido sin excepción en el Derecho Comparado. Únicamente se ve modulado en algunos lugares. Así, en cuanto a los órganos de gobierno, en Estados Unidos la Presidencia del Senado le corresponde al Vicepresidente federal, y en el Reino Unido al Lord Canciller la de la Cámara de los Lores. Respecto al personal de las Cámaras, las soluciones también difieren pero la Cámara se reserva su nombramiento, sea mediante personal propio - la solución más extendida y la que mejor garantiza la independencia de las Cámaras-, sea mediante funcionarios del Estado.

En esta materia también conviene poner de relieve como se ha ido generalizando con éxito la tendencia a dotar a los Parlamentos de cuerpos de funcionarios propios, permanentes y neutrales, que acceden por rigurosos procedimientos de oposición o concurso libre, mediante la superación de pruebas de capacitación, en los que sólo el mérito y la capacidad sean los criterios de admisión. Dicho personal, encargado de la gestión y asesoramiento de las cámaras y sus miembros debe distinguirse del personal de confianza del parlamentario -asistentes, gabinete, etc..., elegidos por éstos y que cesan cuando concluye el mandato del parlamentario.

El informe tan sólo introduce una modificación, pero de una importancia capital: la ampliación a dos años del mandato de la Mesa Directiva (actualmente es de uno), salvo acuerdo en contrario después del primer año de una mayoría difícil de obtener, dos terceras partes de la Cámara. Se trata de **una propuesta que puede ayudar a dotar de una mayor permanencia y continuidad al órgano de gobierno**

fundamental de las Cámaras. Recuérdese que frente al plazo estricto de un año de mandato típico del constitucionalismo iberoamericano, en Europa la regla es que los Presidentes y las Mesas tengan un mandato que se extiende a los cuatro o cinco años de legislatura, sin que por regla general quepa la remoción (en el Parlamento Europeo, por el contrario, dura dos años y medio). La solución propuesta en el Informe es intermedia, con la ventaja de que pueda removerse a una Mesa que no goce de la confianza de una mayoría abrumadora de la Cámara.

6.- Capítulo V.- Atribuciones del Congreso.

Artículo 43.

Son atribuciones del Congreso:

Este precepto sintetiza las principales atribuciones del Congreso. En realidad, como en cualquier Constitución, dichas facultades están repartidas a lo largo del texto constitucional -algunas las hemos visto en este Título atribuidas a cada Cámara-. Lo que se hace en este capítulo es elaborar una lista con una buena parte de ellas.

La utilidad de un sistema de lista de competencias del Parlamento puede suscitar alguna reserva en cuanto podría aducirse que las atribuciones no recogidas expresamente en dicha lista, o en otro precepto expreso, quedarían fuera de las atribuciones parlamentarias. En tal sentido, podría defenderse su sustitución por una mención más abstracta y general (por ejemplo, las funciones legislativas, presupuestarias, de control político, etc...), como suele suceder en los regímenes parlamentarios. No sucede así, por el contrario, en los regímenes presidencialistas, en los que el establecimiento de esa lista viene complementado con una cláusula de cierre del sistema. En nuestro caso, esa cláusula es la regla recogida en el apartado v) del art. 43: *“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución”*. En virtud de esta cláusula, el Congreso tiene conferida su competencia más genuina, la

legislativa, con un carácter residual. Dicho de otro modo, que podrá legislar sobre cualquier materia no expresamente atribuida si no rebasa los dos límites indicados: que no sea competencia de otro Poder del Estado o que sea expresamente prohibido por la Constitución.

Hecha esta observación de carácter general, resultaría excesivo, a nuestro parecer, comentar pormenorizadamente todas estas atribuciones. Muchas de ellas resultan claras e indiscutibles. Por eso **nos limitaremos a analizar las modificaciones propuestas en el Informe o alguna otra que pueda suscitar un particular interés.**

a) Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.

b) Aprobar o desaprobado, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el (Poder Ejecutivo) (la Función Ejecutiva).

c) Conocer de las observaciones que el (Poder Ejecutivo) (Función Ejecutiva) haga a las leyes.

El apartado quizás resulta superfluo puesto que es obvio al derivarse de la regulación que el capítulo siguiente hace del procedimiento legislativo y concretar la tramitación que las Cámaras dan a esas observaciones el Ejecutivo.

d) Velar por la conservación y usufructo de los bienes nacionales en beneficio de la sociedad y aprobar la enajenación de los

bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que se dispone en la letra i) del artículo 63 y el artículo 122.

La modificación propuesta en este apartado en el Informe consiste en sustituir como atribución del Congreso el “promover a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a enajenación de los bienes de dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone...(el resto igual)”, del vigente art. 37.4, por la fórmula transcrita. Parece correcto utilizar el verbo velar, por adecuarse mejor a la función del Congreso, y es imprescindible que se aclare que debe ser dicha institución quien apruebe la enajenación de bienes de dominio privado nacional en los términos de los arts. 63.i) y 122 propuestos. Menos claro resulta la utilización del término usufructo que en Derecho civil tiene un significado técnico jurídico muy preciso, y la función parlamentaria de control debe extenderse no sólo a éste sino a cualquier otro uso que quiera hacerse de ellos (posesión , servidumbres, hipotecas, o cualquier otro derecho real sobre casa ajena).

Además podría pensarse en alguna fórmula que establezca una mayor protección sobre el dominio público dominicano. A título de ejemplo se transcribe la incorporada por la Constitución española en su art. 122, uno de los pocos ejemplos del Derecho Comparado:

Artículo 132

1. *“La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.*
2. *Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*
3. *Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación”.*

En el precepto transcrito se establece con rango constitucional una especial protección de los bienes de dominio público, consagrando su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad así como que para que pierda esa naturaleza sea preciso un procedimiento de desafectación. Por otra parte la descripción de un mínimo de bienes de esta naturaleza supone una limitación para el legislador y una garantía adicional para la ciudadanía de que sobre ellos ni siquiera el legislador puede acordar su desafectación.

e) Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y al patrimonio cultural.

La corrección en este apartado es también meramente técnica: en lugar de “objetos antiguos” se propone “patrimonio cultural”, como hace el art. 74 de la Ley Fundamental de Bonn, lo que resulta más amplio y

omnicomprensivo del término original; y se suprime la referencia a “la adquisición de éstos últimos” (se refiere a los objetos antiguos), puesto que acertadamente dicha acción se entiende comprendida en la disposición de todo lo concerniente al patrimonio cultural: conforme al viejo aforismo “quien puede lo más (disponer todo lo concerniente a algo , puede lo menos (adquirir una parte de ese algo).

Podría también sugerirse, en la línea propuesta por la Comisión de Reforma, una fórmula más amplia, que se refiriese al “patrimonio histórico, cultural y artístico”, como hace el art. 46 de la Constitución española.

f) Con la sanción de las dos terceras partes de los miembros presentes, crear o suprimir regiones, provincias, municipios u otras divisiones políticas del territorio y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, condicionado a que se realice un estudio previo que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio y a recabar mediante plebiscito el criterio de los territorios afectados.

En este apartado la Comisión para la Reforma Constitucional propone un procedimiento particularmente riguroso para la modificación de las divisiones políticas territoriales: sustituye las mayorías ordinarias por una de dos tercios de los presentes en cada Cámara y posterior plebiscito en los territorios afectados. **La finalidad de la nueva redacción del apartado f) es, sin duda, loable: proporcionar la**

mayor estabilidad posible a los entes territoriales. Resulta dañoso para los intereses generales y para la ciudadanía que por motivos más o menos partidistas se pueda estar permanentemente modificando estas entidades. **Sin embargo, se nos antoja quizás excesiva la fórmula propuesta, tan dificultosa de obtener como la propia reforma constitucional** (véase el art. 140 del texto propuesto en el Informe). Máxime, además, por los términos tan amplios de la propuesta, que se extiende no sólo a la creación o supresión sino a la mera organización de los entes territoriales. Por eso, **se sugiere, bien reducir los supuestos a la creación, modificación de los límites o supresión de los principales entes territoriales (regiones, provincias y municipios), dejando al legislador ordinario la estructuración del sector barrial y rural (previsto en el art. 94 del texto constitucional propuesto); bien establecer una mayoría menos gravosa que la exigida para la reforma constitucional.** De lo contrario puede resultar casi imposible proceder a reformas administrativas de interés general.

Por otra parte, **la fórmula propuesta para introducir el requisito plebiscitario puede mejorarse si se dispone con claridad lo que parece ser la intención de la reforma: que deberá someterse a la aprobación mediante plebiscito de los territorios afectados,** con los requisitos de participación mínima o de mayorías que se estimen oportunos, o de no querer establecer ninguno especial, indicando que basta con que lo aprueben la mayoría de votos emitidos. De lo contrario, el texto es ambiguo y no es conveniente que en estos temas de participación popular se dejen así las cosas.

g) En caso de alteración de la paz o de calamidad pública, declarar el estado de sitio y suspender solamente donde aquellas existan, y por el término de su duración, el ejercicio de los derechos individuales consagrados en el artículo 14, en sus incisos 2, letras b), c), d), e), y 3, 7, 8, 9 y 10.

La previsión de situaciones de anomalía en la vida de una Nación es algo que por lo común hacen las Constituciones contemporáneas. Entre esas previsiones está el imponer límites a la suspensión de los derechos fundamentales en caso de declaración de estado de guerra (en Italia), sitio (en Francia o España), defensa (en Alemania), y también de excepción, alarma o cualquier otra denominación que pueda utilizarse. En la Constitución dominicana se hace en este apartado y en el siguiente. Desde el punto de vista sistemático podría defenderse, como se hace en otra parte de es Dictamen, una mejor ubicación en el Título II dedicado a los derechos fundamentales.

Las modificaciones propuestas por el Informe en este apartado se refieren en primer lugar a una más correcta y precisa redacción. En efecto, es la declaración del estado de sitio la que implica la suspensión de los derechos fundamentales indicados, no se trata de una alternativa como parece señalar el vigente art. 37.7 (estado de sitio o suspensión del ejercicio de algunos derechos fundamentales). En tal sentido parece acertada la propuesta.

En segundo lugar, en la relación de derechos fundamentales que pueden objeto de suspensión se suprime uno (el de asociación) y se

añade otro (el de propiedad). La primera decisión está plenamente justificada puesto que no parece que el derecho de asociación tenga que verse suspendido en una situación de esta índole. En esa misma línea se pronuncia el art. 55 de la Constitución española, que también excluye el derecho de asociación entre los que pueden ser objeto de suspensión en los casos en que se declare el estado de sitio o excepción.

Por el contrario, resulta más discutible la segunda propuesta. No acertamos a comprender los motivos de suspender el ejercicio del derecho de propiedad, máxime cuando el art. 14.10 del texto propuesto en el Informe (como hace el art. 8.13 de la Constitución vigente) ya prevé el único supuesto razonable, como es que “en casos de calamidad pública o situación grave”, la indemnización por la privación a una persona de su propiedad “podrá no ser previa”. ¿Qué se pretende incluyendo este derecho?. Recuérdese además que en ese precepto se garantiza que “no podrá imponerse la pena de confiscación general de bienes por razones de orden político”. ¿Se pretende suspender esta garantía?. Con la redacción del Informe también quedaría suspendido. En fin, no podemos olvidar lo que al respecto establece la Convención Americana de Derechos Humanos, firmada en San José Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por la República Dominicana en 1978, en su art. 21 (aun cuando el art. 27 de la citada Convención, que se transcribirá en el apartado siguiente, permite la suspensión de este derecho, por lo que su inclusión no implicaría vulneración de la Convención):

Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada.

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

Por estos motivos, **entendemos recomendable la eliminación del derecho de asociación entre los que pueden ser objeto de suspensión con la declaración del estado de sitio, pero no la adición del derecho de propiedad.**

h) En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar el estado de emergencia y suspender el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de la inviolabilidad de la vida, tal como lo consagra el inciso 1) del artículo 14 de esta Constitución. Si no estuviera reunido el Congreso, el Presidente de la República podrá dictar la misma disposición, que conllevará convocatoria del Congreso, para ser informado de los acontecimientos y las disposiciones tomadas, y su ratificación si fuere procedente.

Este apartado no ha sido modificado en el Informe salvo en que somete a la ratificación del Congreso las decisiones del Presidente

adoptadas en el estado de emergencia cuando el Congreso no esté reunido. La propuesta resulta razonable pues la gravedad de las medidas que por este procedimiento puede adoptar el Ejecutivo -la suspensión de cualquier derecho individual salvo el consagrado en el art. 14.1 del texto propuesto- exige que el órgano encargado de decretar este estado proceda a ratificarlo, como sucede en la mayor parte de Estados dotados de Constitución democrática.

Hay, sin embargo, otra cuestión no examinada por la Comisión y sobre la que queremos llamar la atención. Se trata de los derechos que pueden ser objeto de suspensión. Recordemos lo que sobre este extremo establece la Convención Americana de Derechos Humanos, firmada en San José Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por la República Dominicana en 1978, en su art. 27:

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

En nuestra opinión, **podría aprovecharse la reforma para adaptar la Constitución dominicana a la cláusula del apartado 2 del citado art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, no sólo porque con ello se estaría cumpliendo escrupulosamente un convenio internacional ratificado por la República Dominicana, sino además por su razonabilidad: resulta difícil de imaginar que un Estado democrático pueda proceder a la suspensión de estos derechos.**

i) Establecer las normas relativas a la migración.

j) A solicitud, debidamente motivada de la Suprema Corte de Justicia, aumentar o reducir el número de las cortes de apelación y crear o suprimir tribunales ordinarios, y de excepción, y disponer todo lo relativo a su organización y competencia. Para la creación de tribunales de excepción se requerirá una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Las modificaciones propuestas en el Informe en el apartado j) van en una doble línea: de una parte, se atribuye iniciativa legislativa exclusiva en materia de organización y competencia de los tribunales de justicia a la Suprema Corte de Justicia; de otra, se establece una mayoría de dos tercios de los miembros presentes de las Cámaras para crear tribunales de excepción. Ambos aspectos serán tratados con mayor detalle en el informe dedicado al Título VI, el Poder judicial, al que nos remitimos. En todo caso, subrayaremos ya dos cuestiones:

- Resulta raro en el Derecho comparado privar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de facultades de iniciativa legislativa en materia de organización y competencias jurisdiccionales. Cosa distinta es que las iniciativas formuladas por cualquiera de estos dos Poderes sean informados por el más alto órgano jurisdiccional o, de existir, por el órgano de gobierno de los jueces. Una correcta comprensión del principio de división de poderes debe llevar a conferir en exclusiva a los órganos jurisdiccionales la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pero no extender de forma exclusiva a un órgano de esta naturaleza la iniciativa

legislativa relativa a la forma de organizar ese poder. No resultaría contrario al citado principio conferirle también esa iniciativa (como hace la vigente Constitución dominicana en su art. 38 respecto a la Suprema Corte de Justicia), pero no con carácter exclusivo.

- La creación de tribunales de excepción puede resultar contrario al derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley. A tal efecto, cabe recordar lo que dispone el art. 8.1 de la citada Convención Americana de Derechos Humanos:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

De manera más nítida, los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y tratamiento del delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, respecto a la independencia judicial estatuyen lo siguiente:

“Toda persona tendrá derecho a ser juzgada por los tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos.

No se crearán tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios.”

El Derecho comparado muestra, finalmente, ejemplos de prohibición expresa de crear tribunales de excepción (art. 101 de la Constitución alemana y art. 117.6 de la Constitución española) o de nombrar jueces extraordinarios o especiales (art. 102 de la Constitución italiana).

No obstante lo dicho, si se desea mantener la posibilidad de crear tribunales de excepción, parece recomendable que su creación exija una mayoría especialmente cualificada como la que propone el Informe (dos tercios, frente a la mayoría ordinaria actual).

k) Votar el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.

Parece razonable hacer en este apartado lo mismo que la Comisión propone después en los apartados m) y n): eliminar los vocablos “o no”, puesto que la facultad de aprobar implícitamente supone la de no hacerlo sin necesidad de que deba decirse.

l) Autorizar los créditos o préstamos firmados por el (Poder Ejecutivo)(Función Ejecutiva).

En este apartado se hace una mera corrección gramatical, eliminando acertadamente los vocablos "o no", puesto que como es obvio la facultad de autorizar implica la de no hacerlo sin necesidad de que expresamente se diga.

m) Aprobar los tratados y convenciones internacionales que suscriba el (Poder Ejecutivo)(Función Ejecutiva).

En este apartado tan sólo se introduce una corrección análoga a la del apartado anterior, sin que vayamos a reiterar lo indicado entonces. Por el contrario queremos hacer una breve reflexión sobre el "treaty making power" establecido en la Constitución dominicana, en lo relativo a la exigencia de que sean aprobados por el Congreso todos los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo.

El Derecho Comparado muestra una tendencia a que esa aprobación se reduzca a los más relevantes, los de contenido político o militar, los que exijan desarrollo legislativo, o impliquen obligaciones financieras para el Estado, etc. En algunos casos se hace estableciendo una lista de materias en la Constitución - como hacen la Constitución holandesa (art. 91), la italiana (art. 80), la alemana (art. 59), la francesa (art. 53) o la española (art. 94.1)-, remitiéndose el resto de tratados a

efectos de su conocimiento por las Cámaras. En otros casos -como en Estados Unidos o Suiza- se ha hecho en la práctica.

En Estados Unidos, dotado también como es sabido de una forma de gobierno presidencial, la práctica acuñó la diferencia entre tratado ("treaty") y convenio ejecutivo ("executive agreement"). Los primeros "tienen su fundamento jurídico inmediato en la Constitución y exigen la autorización de dos tercios del Senado; los segundos derivan de las facultades del Presidente como jefe del ejecutivo, director de la política exterior y comandante en jefe, y no necesitan esa autorización parlamentaria". La diferencia entre uno y otro no es fácil de obtener hasta el punto de que se ha sostenido "que se trata de una cuestión de oportunidad política, que hará que el Presidente se decida por una u otra vía. Incluso, en ocasiones, el Presidente pide una autorización parlamentaria previa respecto a un convenio ejecutivo, o negocia con los congresistas más influyentes el asentimiento del Congreso". (G^a PELAYO, M.: "Derecho Constitucional Comparado", Alianza Ed., Madrid, 1984, p.384-385).

Ambos modelos muestran una tendencia a reducir la autorización parlamentaria a los tratados más relevantes. La ingente actividad internacional así lo aconseja. Como cautela, en muchos sistemas el parlamento se reserva la última palabra sobre la calificación de la exigencia de autorización, para evitar que por esta vía se le pueda hurtar el pronunciamiento de convenios internacionales relevantes. En cuanto al posible modelo a adoptar, si se estimase conveniente esta opción, cabe subrayar la dificultad de la opción norteamericana, por las peculiaridades

de su sistema político que hace que estemos ante prácticas o convenciones constitucionales difíciles de importar a otros lugares. Por el contrario, para implantar *ex novo* esta diferenciación, el sistema de lista tasada sería sin duda el más adecuado.

n) Legislar cuanto concierne a la deuda nacional.

o) Declarar por ley la necesidad de la reforma constitucional.

Sobre este punto nos remitimos al Informe sobre el Título XIII de la Constitución propuesto por la Comisión de Reforma.

p) Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días.

También aquí nos remitimos al Informe sobre el art. 64 del texto propuesto por la Comisión.

q) Examinar anualmente todos los actos del (Poder Ejecutivo) (Función Ejecutiva) y aprobarlos, si están ajustados a la Constitución y las leyes.

Este apartado reproduce el art. 37.18 de la Constitución vigente. La razón de su inclusión es clara, el Congreso debe controlar la actividad del Ejecutivo y denunciar políticamente no sólo si no se ajustan a la Constitución y a las leyes -en tal caso los congresistas deberían además ejercitar las acciones jurisdiccionales que resultaran procedentes- sino también si se estiman innecesarias o inconvenientes para el interés público. Se trata, en consecuencia, de una de las funciones capitales de la institución parlamentaria, el control político del Poder Ejecutivo.

La cuestión que nos suscita dudas es la corrección técnico jurídica de su formulación. En los términos actuales parece como si todos los actos del Poder Ejecutivo necesitaran anualmente un acto de aprobación expresa por el Congreso. No es esa la manera de funcionar dentro de la forma de gobierno presidencial. La legitimación democrática directa tanto del Ejecutivo como del Legislativo impide considerar al primero como mero agente ejecutor del segundo, a quien debiera someter a la aprobación todos sus actos. Esto ni siquiera sucede en la forma de gobierno parlamentario, en la que aunque el Ejecutivo procede de una elección del Legislativo -quien también lo puede destituir si se cumplen ciertos requisitos-, una vez nombrado actúa con potestades propias dentro de los límites fijados constitucionalmente. Tan sólo la formulación teórica de la forma de gobierno de asamblea -la tercera de la triada clásica- se acercaría más, pues en ella el Ejecutivo se limita a aplicar las decisiones de la asamblea soberana, quien también puede tanto revocar sus actos como destituir a sus miembros.

Pero este gobierno de asamblea -además de ser un tipo teórico que sólo se ha practicado en breves momentos revolucionarios tras los que, ante su inviabilidad práctica, se ha decantado en la progresiva dictadura del ejecutivo sobre la asamblea (las revoluciones francesa y soviética son dos muestras históricas de sus variantes)- está en las antípodas del gobierno presidencial diseñado por la Constitución dominicana. La legitimación democrática directa compartida por el Presidente y el Congreso sitúa a ambos poderes constitucionales en una situación de paridad. Cada uno ostenta las potestades que la Constitución les confiere. Lejos de subordinación -que, reiteramos, ni siquiera se produce en los gobiernos parlamentarios- hay una relación que cabe describir como de *interdependencia por coordinación*, frente a la *interdependencia por integración* del gobierno parlamentario (Karl LOEWENSTEIN, op. cit., , Ariel, Barcelona, 1964, pp. 131-133). Con ello se quiere subrayar el conjunto poderes y contrapoderes en que se articula el sistema político, los "*checks and balances*" del constitucionalismo norteamericano, los cuales deben procurar un equilibrio entre el Presidente y el Congreso.

Por los motivos alegados **podría buscarse una fórmula más acorde con los elementos estructurales del gobierno presidencial.** En ella deben reconocerse de forma inequívoca las facultades del Congreso de fiscalización política de todas las actuaciones del Poder Ejecutivo, pero sin que ello implique la aparente exigencia de aprobación jurídica de sus actos. La correcta comprensión del sistema presidencial no casa con la aprobación por el Congreso de todos los actos del Ejecutivo sino tan sólo de los que expresamente prevea la Constitución.

r) *Aprobar los contratos que le someta el Presidente de la República de conformidad con lo que dispone en la letra i) del artículo 63.*

s) *Decretar el traslado de las Cámaras legislativas fuera de la capital de la República por causa de fuerza mayor justificada o mediante convocatoria del Presidente de la República.*

t) *Conceder amnistía por causas políticas.*

u) *Legislar y promover medidas de acción afirmativa que garanticen a las mujeres y a grupos excluidos, igualdad de oportunidades, el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los convenios internacionales ratificados por el país.*

Este apartado es nuevo. En él se propone una nueva atribución del Congreso, la legislación de medidas de promoción de la mujer y de grupos sociales excluidos. Se trata de una medida que se inscribe en los fines del Estado social contemporáneo.

Recordemos que dicha concepción entiende que el Estado contemporáneo, lejos de limitarse a fijar las reglas conforme a las cuales deben desenvolverse los individuos en sus relaciones sociales y económicas, debe adoptar una posición activa, más intervencionista, pues considera como un nuevo fin que le compete el garantizar "la procura existencial" (Forsthoff), el mínimo vital para poder desenvolverse en la

sociedad. Como ha descrito con rigor y maestría el profesor García-Pelayo, la idea de Estado social de Derecho se debe al tratadista alemán de Teoría del Estado, Hermann Heller, quien, entre los años veinte y treinta del siglo pasado, lo propugna, como alternativa socialdemócrata entre la anarquía económica y la dictadura fascista; se trata de no renunciar al Estado de Derecho sino de dar a éste un contenido económico y social, de realizar en el marco del Estado de Derecho un nuevo orden laboral y de distribución de bienes.

Lo que inicialmente forma parte del ideario de los partidos socialdemócratas pasa progresivamente así a extenderse a los partidos democristianos, conservadores o liberales - de manera más o menos intensa, es cierto, según los momentos, lugares e ideologías políticas de los gobernantes-. Esa generalización le lleva al Profesor García-Pelayo a sostener que el Estado social significa históricamente el intento de adaptación liberal -burgués a las condiciones de la civilización industrial y postindustrial (M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, p. 16-18 de la 2ª ed.).

El Estado social no es solo un poder regulador sino también gestor y distribuidor. La consecuencia inmediata es la extensión de las políticas públicas desde los tradicionales campos de la educación, la sanidad o la seguridad social, a la intervención en el mundo laboral y económico así como en el urbanismo y la vivienda, el medio ambiente, la cultura y los medios de comunicación social, o la especial protección de los ciudadanos que más la necesitan.

El concepto de Estado social se reconoce formalmente en la Ley Fundamental de Bonn (art. 20), que es la primera Constitución que lo consagra. Después se incorporan cláusulas que incluyen esta función promocional de los poderes públicos, como hace el art. 3.2 de la Constitución italiana:

"Constituye obligación de la Republica suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país »

En el mismo sentido, el art. 9.2 de la Constitución española :

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Ese contexto constitucional ayuda a comprender el sentido del nuevo precepto constitucional propuesto. En realidad, el Congreso puede ya adoptar estas medidas, conforme a la cláusula general prevista en el apartado siguiente. Por eso, los motivos de esta propuesta pueden ser de dos tipos. El primero apuntaría a la intención del constituyente de excitar el celo del Legislador en esta materia. El segundo, de mayor calado,

permitiría dar cobertura constitucional a las medidas de discriminación positiva que el legislador pueda aprobar para reducir la situación de desigualdad. En tal sentido, cabe traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acuñada en torno al anteriormente transcrito art. 9.2 de la Constitución española:

- "El artículo 9.2 de la Constitución española es un precepto que compromete la acción de los poderes públicos, a fin de que pueda alcanzarse la igualdad sustancial entre los individuos, con independencia de su situación social". (STC 39/1986, de 31 de marzo).

- " El artículo 9.2 puede imponer, como consideración de principio, la adopción de normas especiales que tiendan a corregir los efectos dispares que, en orden al disfrute de bienes garantizados por la Constitución, se sigan de la aplicación de disposiciones generales en una sociedad cuyas desigualdades radicales han sido negativamente valoradas por la propia Norma Fundamental". (STC 19/1988, de 16 de febrero).

- "La incidencia del mandato contenido en el artículo 9.2 sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el artículo 14 (derecho fundamental de igualdad ante la ley) y supone una modulación de este último, en el sentido, por ejemplo, de que no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida -antes al contrario- la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes

empresen en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial" (STC 216/1991, de 14 de noviembre).

Parecido uso puede tener el apartado propuesto. La acción de favorecimiento que el Congreso dominicano pueda emprender en beneficio de la mujer o de otros colectivos históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial, tendría un especial fundamento constitucional expreso en este nuevo apartado, caso de que se incorporase a la Constitución. Supone, en suma, una autorización constitucional para adoptar medidas que de no existir podrían considerarse discriminatorias. La cuestión es el límite de estas medidas, cuestión siempre polémica que sólo en último término pueden decidir los tribunales de justicia.

v) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución.

Nos hemos referido ya a esta cláusula general que el Informe de las Comisión para la Reforma no modifica. Establece el poder legislativo

residual al Congreso, criterio plenamente congruente con su naturaleza de Poder Legislativo de la República.

w) Pronunciarse a través de resoluciones acerca de problemas o situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la Nación.

7.- Capítulo VI.- La formación y efectos de las leyes.

Este capítulo está dedicado a dos materias diferentes aunque relacionadas. La primera parte (arts. 44 a 50) se refiere a la elaboración de las leyes. En ella se establecen las reglas básicas del procedimiento legislativo, en particular en lo que se refiere a las relaciones del Congreso con el Presidente y con otras instituciones constitucionales. Es una materia típica y necesaria en toda Ley Fundamental.

Por el contrario, la segunda parte (arts. 51 a 56), dedicada a los efectos de las leyes, es menos frecuente en los textos constitucionales. No se trata tanto en ella la organización y competencias del Poder Legislativo, que es lo propio de las normas constitucionales, cuanto de los efectos de las leyes. Sin embargo, nada impide que estas cuestiones sean recogidas en la Carta Magna. Más aún, con ello, reglas y principios como los enunciados en los arts. 51 a 56 pasan a tener rango constitucional, dotándoles así de una protección jurídica muy superior a la que resultaría de su reconocimiento, por ejemplo, en el Código Civil, como sucede en otros ordenamientos jurídicos. Por este motivo, en el constitucionalismo más reciente hay una tendencia creciente a constitucionalizar los principios jurídicos más importantes del ordenamiento. Como ejemplo puede verse el art. 9.3 de la Constitución española que a continuación transcribimos:

"La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".

No obstante, para distinguir ambos temas, podrían repartirse en dos capítulos, o bien el capítulo subdividirse en dos secciones.

INICIATIVA LEGISLATIVA: Artículo 44.

Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes:

- a) Los senadores y los diputados.*
- b) El Presidente de la República.*
- c) La Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales.*
- d) La Junta Central Electoral en asuntos electorales.*
- e) Una mayoría de los ayuntamientos del país en asuntos municipales.*
- f) El cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el registro electoral mediante instancia firmada.*

PÁRRAFO.- *El que ejerza ese derecho podrá sostener su moción en la otra cámara, si es el caso del inciso a) de este artículo, y en ambas*

cámaras mediante representante, si se trata de uno cualquiera de los otros cinco casos.

Este artículo se dedica a la iniciativa legislativa. El Informe que comentamos introduce dos modificaciones, que consisten en ampliar los sujetos dotados de dicha iniciativa a los ayuntamientos y a los ciudadanos. Mantiene, por otro lado, la atribución de iniciativa legislativa a la Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral, la primera exclusivamente en asuntos judiciales y la segunda en asuntos electorales. Se trata esta última de una opción que recogen otras Constituciones de Iberoamérica como la de Brasil (art. 61) y México (art. 71).

Respecto a la atribución de iniciativa legislativa a los Ayuntamientos, se trata de una opción que también se recoge en otros ejemplos del constitucionalismo iberoamericano, como es el caso de El Salvador (art. 133), Panamá (art. 159) y Perú (art. 107). Por el contrario, en el constitucionalismo europeo, dicha atribución se suele conferir a los entes territoriales de ámbito regional cuando una de las Cámaras del Parlamento no recoge una representación específica de dichos entes. Así sucede con las Regiones en Italia (art. 71) y Portugal (art. 71), y las Comunidades Autónomas en España (art. 87). También en México se reconoce iniciativa legislativa a los Parlamentos de los Estados miembros de la Federación (art. 71). Se da además la circunstancia de que la propuesta de la Comisión para la Reforma Constitucional constriñe la facultad de los Ayuntamientos a los asuntos municipales.

Si la atribución de iniciativa legislativa a los municipios en asuntos municipales es una opción legítima con respaldo en el Derecho Comparado, hay, sin embargo, un problema de imprecisión en la determinación de los requisitos para su ejercicio. El Informe se refiere a “una mayoría de los Ayuntamientos del país”, sin aclarar en qué consiste esa mayoría. Es preciso, por tanto, precisar en qué consiste esa mayoría. Para ello lo más oportuno sería utilizar algún criterio que combine un número mínimo de municipios con la población representada en ellos. A título de ejemplo, salvadas las diferencias al tratarse de una cuestión distinta, puede verse el ejemplo del Derecho español respecto al artículo 75 ter de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, modificada por Ley Orgánica 7/1999. Dicho precepto se refiere a la legitimación procesal de los municipios para plantear conflictos ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local frente a leyes estatales o de las Comunidades Autónomas. Se trata, como es obvio, de una materia completamente diferente pero tiene interés los criterios que utiliza para concretar el número de municipios, utilizando a la vez un número de éstos y una representación de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Dicho precepto señala lo siguiente:

" 1. Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.*
- b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango*

de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.

c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

2. Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.

3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado.

4. Las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto.

La previsión de la ley española es bastante restrictiva, especialmente en lo que se refiere al número de municipios, porque pretende evitar un incremento desmedido de los recursos ante el Tribunal Constitucional -institución, por cierto, ya bastante colapsada por ese

problema- pero lo que nos interesa es resaltar los dos criterios mencionados: un porcentaje de municipios y/o un porcentaje de población perteneciente a esos municipios. De igual manera, resultaría también conveniente fijar el órgano municipal y la mayoría necesaria para su adopción.

La segunda modificación propuesta por la Comisión para la Reforma Constitucional pretende incorporar al constitucionalismo dominicano la iniciativa legislativa popular. Se trata de una cuestión ciertamente debatida en la doctrina jurídico-política desde los mismos debates constituyentes en la Asamblea de la Revolución Francesa, en que se contraponía la doctrina roussoniana defensora de la actuación directa de la voluntad general a los criterios defendidos por el abate Sieyès sobre la democracia representativa. En consonancia con esa polémica el Derecho Comparado presenta una gran variedad de ejemplos. En Europa encontramos modelos especialmente generosos con estas instituciones, como sucede en Suiza e Italia, o más restrictivos como en Austria y España. Pero la regla general es el desconocimiento de este tipo de institución, encauzando la participación popular en el procedimiento legislativo, bien mediante peticiones dirigidas al Ejecutivo o a las Cámaras, bien mediante audiencias públicas de las organizaciones sociales, económicas, culturales, más representativas (para mayor detalle, véase LARIOS PATERNA, M.J. : *"La participación ciudadana en la elaboración de la ley"*, ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, 363 págs.).

En el constitucionalismo iberoamericano tampoco faltan ejemplos de recepción de la iniciativa legislativa popular, como sucede en los textos

vigentes en Argentina (art. 39), Brasil (art. 61), Costa Rica (art. 105), Nicaragua (art. 140) y Perú (art. 107).

Dos son las cuestiones que plantea el reconocimiento de la iniciativa legislativa popular. En primer lugar, el número mínimo de firmas en apoyo de la propuesta. Dicho requisito puede establecerse mediante la fijación de una cifra concreta de electores que deben suscribir la iniciativa: así, 5.000 en Nicaragua, 50.000 en Italia, 100.000 en Austria ó 500.000 en España. La otra opción es establecer un porcentaje del electorado: El tres por ciento en Argentina o el cinco por ciento en Costa Rica. **La propuesta examinada respecto a la incorporación al constitucionalismo dominicano de la iniciativa legislativa popular establece una barrera difícil de obtener -el 5% de los electores- pero que se encuentra situada dentro de los parámetros ordinarios en el Derecho Comparado.**

En segundo lugar, las Constituciones que reconocen esta institución generalmente excluyen algunas materias del objeto de una iniciativa popular. El motivo es el recelo que suscita su posible utilización demagógica. Pensemos, por ejemplo, en que la mayor parte de los ciudadanos en cualquier país del mundo estaría probablemente dispuesta a suscribir iniciativas que supongan la supresión o reducción de tributos, sin pensar en las consecuencias que para las arcas públicas pueda tener esa medida, respecto a la atención de los servicios públicos esenciales de la comunidad. Por eso se suelen excluir algunas materias del objeto de una iniciativa popular. En Italia, respecto al referéndum popular, se

excluyen “las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía e indulto y las de autorización para ratificar tratados internacionales” (art. 75). En Argentina, “la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal” (art. 39). En Costa Rica, “el referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa” (art. 105). En España, la prohibición es mayor ya que no se pueden presentar iniciativas populares “en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia” (art. 87.3).

La propuesta del Informe no contiene cláusula alguna de exclusión de materias objeto de la iniciativa popular, frente a lo que suele ser la regla en el Derecho Comparado, para evitar su utilización demagógica. A tal efecto podría estudiarse, si se decide crear esta institución, cualquiera de las fórmulas que muestran otros ordenamientos.

LECTURAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: Artículo 45.

Todo proyecto de ley sometido en una de las cámaras será objeto de dos discusiones distintas, con un intervalo de tres días francos por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia, deberá ser discutido en el intervalo de un día franco.

En este precepto tan sólo se recoge una corrección menor: que en caso de urgencia, la discusión de un proyecto de ley deba hacerse en el intervalo de un día, en lugar de los dos días previstos en la Constitución vigente. La medida se inscribe en el sistema diseñado en la Constitución dominicana de dos lecturas en el examen por cada Cámara de los proyectos de ley.

El Derecho Comparado recoge diferentes fórmulas sobre el procedimiento legislativo. Es cierto que las diversas lecturas de los proyectos tenían en el siglo XIX la finalidad original de conocer y difundir los textos que se sometían a discusión, ante las dificultades que planteaban su edición y distribución. En el siglo XXI el sentido es necesariamente diferente. Lo que se pretende es, por un lado, distinguir entre dos tipos de discusiones, la de carácter general -debates de totalidad de una iniciativa- y la particularizada, que busca la modificación del articulado del proyecto. De otra parte, la segunda lectura puede permitir perfeccionar el texto resultante de las negociaciones habidas y la incorporación de enmiendas. A todo ello, sin duda responde el sistema dominicano de dos lecturas.

RELACIONES ENTRE LAS CÁMARAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: Artículo 46.

Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las cámaras, pasará a la otra para su oportuna discusión, observándose en ella las mismas formalidades constitucionales. Si esta cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al (Poder Ejecutivo) (Función

Ejecutiva). Si aquellas fueren rechazadas, será devuelto el proyecto a la otra cámara con observaciones; y si ésta las aprueba, enviará la ley al (Poder Ejecutivo) (Función Ejecutiva) para su promulgación. Si las observaciones fueren rechazadas, se considerará desechado el proyecto.

PÁRRAFO I.- *Todo proyecto de ley recibido en una cámara, después de haber sido aprobado en la otra, será fijado en la próxima agenda del día.*

PÁRRAFO II.- *Los proyectos de ley que quedaren pendientes en cualquiera de las dos cámaras al cerrarse una legislatura, deberán seguir los trámites constitucionales en la legislatura siguiente.*

PÁRRAFO III.- *Todo proyecto de ley debe ser aprobado dentro de cuatro legislaturas consecutivas; pero en ningún caso podrá durar más de tres legislaturas consecutivas en una misma Cámara. Cuando estas normas no se cumplieren se tendrá el proyecto como no iniciado.*

En este artículo el Informe se limita a proponer algunas modificaciones en sus párrafos adicionales. La más importante consiste en ampliar el plazo de discusión de un proyecto de ley que en la Constitución vigente se reduce a la legislatura siguiente a aquella en que se hubiese comenzado la discusión y en el Informe se amplía a cuatro legislaturas consecutivas, de las cuales tres serán en la misma Cámara. En el Derecho parlamentario europeo ese plazo es mayor, pues se extiende a todo el mandato de un Parlamento y sólo después de su disolución caducan todas las iniciativas.

Por eso, **la propuesta de ampliar el plazo de examen parlamentario de las iniciativas legislativas parece razonable, en la medida en que proporciona flexibilidad al Congreso y permite que proyectos especialmente complejos o de difícil negociación puedan finalmente convertirse en ley.**

Además se incluye una sustitución de carácter técnico consistente en sustituir "orden del día" por "agenda del día" (propuesta que después se repite en el artículo 47). Esta modificación, por el contrario no parece tan fundada ya que está plenamente arraigado en el Derecho Parlamentario el término "orden del día".

Por lo demás, el Informe mantiene el sistema vigente de relación entre el Senado y la Cámara de Diputados respecto a la tramitación de iniciativas legislativas. El sistema dominicano es de bicameralismo perfecto en materia legislativa de manera que sólo con la aprobación de ambas Cámaras podrá convertirse en ley un proyecto. El sistema de relación entre ellas es el denominado de lanzadera, esto es, de remisión de una Cámara a otra de las observaciones que ha hecho de manera que sólo con la mutua aprobación podrá darse por aprobada una ley.

EL VETO PRESIDENCIAL DE LAS LEYES: Artículo 47.

Toda ley aprobada en ambas cámaras será enviada al (Poder Ejecutivo) (Función Ejecutiva). Si éste no la observare, la promulgará dentro de los ocho días de recibida y la hará publicar dentro de los quince días de la promulgación. Si la observare, la devolverá en el término de ocho días a la cámara de donde procedió, a contar de la fecha en que fue

enviado. Si la ley fue aprobada de urgencia, hará sus observaciones dentro del término de tres días. La Cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en la agenda del día de la próxima sesión y revisará de nuevo la ley. Si después de esta revisión la mayoría absoluta del número total de los miembros de dicha cámara la aprueba de nuevo, será remitida a la otra cámara; y si ésta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley.

PÁRRAFO.- *En caso de no obtenerse esta mayoría confirmadora de la ley, el proyecto se tendrá como desechado, y sólo podrá ser introducido en una próxima legislatura.*

En este artículo se establecen las reglas de relación entre el Legislativo y el Ejecutivo. **El Informe introduce una reforma de gran calado, que limita de forma sustancial las facultades del Presidente. En la vigente Constitución la formulación de observaciones por el Presidente lleva a que las Cámaras no puedan aprobar un proyecto de ley sino con el voto favorable en cada una de ellas de dos terceras partes del número total de sus respectivos miembros. El Informe propone reducir ese voto a la mayoría absoluta de cada Cámara.**

En la forma de gobierno presidencial, el liderazgo político del Presidente de la República se extiende también a la producción legislativa con mecanismos como éste. El Presidente no puede impedir la aprobación de una ley pero puede en determinados casos provocar una nueva deliberación parlamentaria, como sucede en Finlandia, que conforme al

art. 19 de su Constitución, el veto presidencial se traduce en que el proyecto se debe volver a debatir en el siguiente periodo de sesiones; esta opción se recoge incluso en regímenes parlamentarios como el italiano, conforme al art.74 de su Constitución. Pero, la solución más común consiste en que sólo mediante la aprobación por unas mayorías parlamentarias más cualificadas puede el Parlamento salvar el veto presidencial y aprobar un proyecto de ley.

El constitucionalismo comparado muestra casos en que el veto presidencial se puede salvar por mayoría absoluta como propone el Informe: Brasil (art. 66), Colombia (art. 167), Nicaragua (art. 143), Paraguay (art. 208), Perú (art. 108) y Venezuela (art. 215). **Pero son bastante superiores los que establecen la misma mayoría de 2/3 que señala la vigente Constitución dominicana:** desde el modelo primigenio del régimen presidencial, el norteamericano (Sección 7^a, cláusula 2) hasta los casos de Argentina (art. 83), Chile (art. 70), Guatemala (art. 167), Costa Rica (art. 127), Honduras (art. 216), México (art. 72), Panamá (art. 164) y El Salvador (art.167); en Uruguay es ligeramente inferior, de 3/5 (art. 138).

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES: Artículo 48.

El Presidente de la República está obligado a promulgar y publicar la ley en los plazos indicados anteriormente.

PÁRRAFO.- *En caso de que el (Poder Ejecutivo) (Función Ejecutiva) no promulgue la ley dentro del plazo acordado ésta se considerará promulgada. En este caso el presidente de cualquiera de las cámaras legislativas deberá publicarla en un diario de circulación nacional.*

Este precepto es nuevo. Toma el último inciso del art. 41 de la vigente Constitución y lo reproduce como nuevo art. 48. Después añade un párrafo nuevo en el que prevé un supuesto de actuación inconstitucional del Ejecutivo consistente en la negativa de un Presidente a la promulgación de una ley en los plazos legalmente previstos. El Derecho Comparado da diferentes soluciones a este conflicto:

- Por regla general, las Constituciones democráticas se limitan a imponer el deber del Presidente de promulgar las leyes y ordenar su publicación a las que hayan cumplido los requisitos constitucionales. La negativa del Presidente a cumplir este deber constitucional supone una crisis constitucional que se debe encauzar como cualquier otro incumplimiento de esta naturaleza.

- Es verdad que en algunos regimenes presidenciales se prevé que transcurrido un plazo sin que el Presidente promulgue una ley, ésta se entienda promulgada o aprobada. Así sucede en Estados Unidos, que sin embargo prevé que el propio Congreso pueda decidir lo contrario (cláusula 2 de la Sección 7).

- A lo más que se llega en algunos casos es a establecer la sustitución del ejercicio de la facultad presidencial de promulgar las leyes por el Presidente del Parlamento, como se recoge en las Constituciones de

Panamá (art. 166) y Perú (art. 108), o por el del Senado en los Parlamentos bicamerales (art. 66 de la Constitución de Brasil, que prevé también que de no hacerlo éste lo haga el Vicepresidente).

- Otra solución interesante es la adoptada por el constitucionalismo francés. El Presidente de la República, antes de la promulgación, puede someter al proyecto al Consejo Constitucional, que deberá pronunciarse sobre su inconstitucionalidad (art. 61).

En consecuencia **la fórmula propuesta por la Comisión para la Reforma Constitucional respecto a la eventual negativa del Presidente a promulgar en el plazo legal una ley válidamente aprobada por el Congreso no deja de tener algún precedente en el Derecho Comparado, aun cuando la tendencia más general sea la del texto de la vigente Constitución.** En todo caso, si se decide incorporar este precepto, convendría determinar con claridad el orden de actuación de los Presidentes de las Cámaras, así como precisar que la orden de publicación que estos darían sea en el Diario Oficial de la República y no en un diario de circulación nacional. Todo lo más, si se fuera especialmente receloso podría remarcarse el deber de los funcionarios correspondientes de cumplir esa orden.

PRÓRROGA DE LA LEGISLATURA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. Artículo 49.

Cuando fuere enviada una ley al Presidente de la República para su promulgación y el tiempo que faltare para el término de la legislatura fuere inferior al que se determina en el precedente artículo para observarla, seguirá abierta la legislatura para conocer de las observaciones hasta el agotamiento de los plazos y del procedimiento establecido por el artículo 47.

PÁRRAFO.- *La legislatura permanecerá abierta durante un plazo de diez días si el Congreso tuviera pendientes de envío al (Poder Ejecutivo (Función Ejecutiva), proyectos aprobados. El Congreso no podrá conocer de ningún otro proyecto, en ese lapso, sino que la legislatura permanecerá abierta exclusivamente hasta tanto el (Poder Ejecutivo) (Función Ejecutiva) decida acerca de la promulgación u observación de los proyectos aprobados.*

El Informe añade tan sólo el párrafo adicional al vigente art. 42 de la Constitución. Éste permite prorrogar una legislatura (o periodo de sesiones) cuando se haya remitido antes de su finalización un proyecto de ley al Presidente de la República hasta que el Congreso pueda conocer y decidir sobre las observaciones que éste pueda formular al mismo. El nuevo párrafo amplía esa prórroga a cuando el proyecto haya sido aprobado por el Congreso pero, por los motivos que fueren, no se hubiese remitido al Presidente. Aclara además que esa ampliación del período de sesiones se reduce exclusivamente a la deliberación sobre esos proyectos de leyes, sin que pueda extenderse a conocer otros asuntos.

Por eso, entendemos que se trata de una propuesta razonable, que precisa y acota correctamente su ámbito de aplicación, y que establece una medida proporcionada que permite compensar una duración de las legislaturas no excesiva si se compara con otros modelos del Derecho comparado, como analizamos con motivo del art. 39 del texto propuesto en el Informe, al que nos remitimos. No obstante lo dicho, debe corregirse la remisión que en el artículo se hace "al artículo precedente", que ya no es tal en la propuesta del informe, al haberse introducido otro artículo, por lo que deberá sustituirse por "el artículo 47".

EFECTOS DEL RECHAZO DE UN PROYECTO DE LEY: Artículo 50.

Los proyectos de ley rechazados en una cámara no podrán presentarse en la otra, ni nuevamente en ninguna de las dos, sino en una próxima legislatura.

ENCABEZAMIENTO DE LAS LEYES: Artículo 51.

Las leyes se encabezarán así: "El Congreso Nacional. En Nombre de la República".

ENTRADA EN VIGOR DE LAS LEYES: Artículo 52.

Las leyes, después de promulgadas, se publicarán en la forma legalmente establecida y serán obligatorias una vez que hayan transcurrido los plazos para que se reputen conocidas en cada parte del territorio nacional.

Los tres preceptos transcritos reproducen los arts. 43 a 45 de la Constitución vigente, sin que merezcan ningún comentario específico.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL: Artículo 53.

Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento, ordenanza o acto contrarios a esta Constitución.

PÁRRAFO.- *Nadie podrá impulsar, promover o introducir proyectos de leyes que tiendan a crear beneficios personales.*

En este artículo, que **reproduce literalmente el art. 46 de la Constitución**, se recoge uno de los efectos jurídicos derivados del principio de supremacía de la Constitución en el sistema normativo dominicano. Debe tenerse en cuenta que la nulidad de pleno de derecho de toda norma contraria a la Constitución que consagra este precepto no obsta para que los procedimientos para su declaración deban ser los que la propia Constitución y el resto del ordenamiento dominicano establezcan. Esto es, serán los poderes públicos competentes, y finalmente los tribunales de justicia, los que puedan declarar esa nulidad radical.

El Informe **introduce el párrafo adicional**, que no existe en la Constitución vigente. En él se propugna la prohibición de impulsar, promover o introducir proyectos de ley que tiendan a crear beneficios personales. Pocos criterios resultan menos discutibles que el aquí recogido. Paradójicamente, a nuestro juicio, el lugar de ubicación y su

redacción no son los más adecuados y a pesar de su aparente carácter inofensivo puede crear más problemas de los que pretende resolver.

En primer lugar porque se refiere a proyectos de ley, por lo que su ubicación debiera ser, en principio, al tratar éstos, como un límite al derecho de iniciativa reconocido en el art 44. Debería en tal caso aclarar a quién le corresponde ejercer ese control de admisibilidad. Debiera indicarse, por ejemplo, que el Presidente o la Mesa Directiva de cada Cámara podrán inadmitir iniciativas legislativas con ese contenido. Pero la cuestión es más complicada porque no resulta nada sencillo de aplicar y además es susceptible de manipulación política partidista. En su formulación actual, podría extenderse a múltiples iniciativas porque dice "beneficios personales" y no "exclusivamente personales", y no es difícil imaginar diferentes iniciativas que produzcan beneficios personales a los parlamentarios, aunque no sea exclusivamente a ellos. Con mayor razón, en el caso de la iniciativa legislativa popular, a la que también le resultaría aplicable.

Pero la cuestión capital, en nuestra opinión, es que el lugar de ese indiscutible criterio debe ser otro. En realidad, se trata de un principio básico del ejercicio de cualquier cargo público, incluido el parlamentario. No cabe utilizar el cargo para patrocinar causas particulares o para obtener beneficios personales. Pero la manera de garantizar este criterio en un Parlamento es mediante un régimen estricto de incompatibilidades parlamentarias, en ocasiones unidas a códigos éticos o de conducta, su control por órganos específicos de cada Cámara, y, en los casos extremos mediante su tipificación penal como delitos de prevaricación, cohecho,

tráfico de intereses, etc.... Así sucede en la mayor parte del constitucionalismo comparado, en el que no encontramos preceptos como el que se recomienda incorporar a la Constitución en el Informe. No porque resulte admisible lo contrario sino porque **el asunto debe reconducirse al estatuto del parlamentario o de otros cargos públicos y a las garantías del ejercicio ético del poder público. Trasladar el tema al procedimiento legislativo, introduciéndolo como regla procedimental, puede en cambio provocar otros problemas y perturbar la elaboración de las leyes con posibles impugnaciones de proyectos y posteriormente de la ley aprobada- por vicios de esta índole.**

EFFECTOS TEMPORALES DE LAS LEYES: Artículo 54.

La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subiúdice o cumpliendo condena. En ningún caso la ley ni (Poder Público) (Función Pública) alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

Ninguna modificación se propone en este precepto. En él se aborda uno de los aspectos más problemáticos de la Teoría del Derecho: los efectos temporales de las leyes. No es posible abordar las diversas facetas del tema pero haremos algún comentario a la regulación vigente.

El precepto constitucional se limita a hacer tres prescripciones. La primera declara que el contenido de la ley y su aplicación debe ser "*pro*

futuro". La cuestión en la práctica no es tan clara. Es cierto que el principio de seguridad jurídica podría invocarse en apoyo de esa aseveración, y que resulta loable procurar que el legislador no se dedique a remover situaciones del pasado, pero en ocasiones puede ser hasta necesario. Pensemos en que con ello se quiera modificar una solución adoptada en el pasado pero que el Legislador actual entiende injusta. Lo importante es que esa nueva ley con un hipotético efecto retroactivo respete los derechos y garantías de los afectados.

Lo mismo sucede con la tercera de las prescripciones, que parece impedir que una ley pueda afectar o alterar situaciones derivadas de una legislación, anterior. Puede no obstante entenderse dicho inciso en el sentido que apuntamos, esto es, que no se trata tanto de impedir esa legislación cuanto de que ésta respete los derechos adquiridos por los ciudadanos. La cuestión presenta múltiples aristas y es objeto de amplio debate en las democracias más avanzadas en cuestiones como derechos de los funcionarios, pensiones públicas, etc....

El segundo inciso recoge un principio más acotado, el de irretroactividad de las leyes en lo no favorable. Aquí, en cambio, el texto constitucional es más restrictivo pues literalmente parece limitar la retroactividad legal tan sólo para beneficiar a quienes están procesados o condenados, pero no a otras situaciones o circunstancias. Lo cierto es que hay muchos supuestos, además de ese, en que las leyes pueden favorecer de forma retroactiva a los ciudadanos, por ejemplo, reconociendo supuestos de situaciones pasadas, no previstos hasta entonces por la ley, que puedan generar prestaciones o facultades a los interesados.

Lo que sucede, en realidad, es que las Constituciones, por regla general, más que hablar de los campos a los que puede extenderse la retroactividad se ciñen a establecer los límites de ésta, los aspectos infranqueables. Así, por ejemplo, el art. 9.3 de Constitución española garantiza la *"irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales"*. Con esta formulación se establece que la retroactividad que pueda tener una ley no puede alcanzar en ningún caso a disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Permitiría una retroactividad favorable frente a sanciones administrativas u otras medidas restrictivas de derechos que no estén *subiudice*, a diferencia del tenor literal de la vigente Constitución dominicana.

LÍMITES DE LA LEY Y DE LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS: Artículo 55.

La ley no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad, ni puede prohibir más que lo que la perjudica. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedir lo que la ley no prohíbe.

Este artículo es nuevo en su ubicación más no en su contenido. Traslada a este Título lo que establece el actual art. 8.5 de la Constitución (con pequeños cambios de estilo derivados de ese cambio).

En realidad, se tratan aquí dos dimensiones diferentes de la ley, cada uno de las cuales debía tener su adecuada ubicación. La primera se refiere al contenido de la ley y sus límites: *"la ley no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad, ni puede prohibir más que lo que la perjudica"*. Tiene sentido la propuesta del Informe de situarlo aquí. Se trata de una máxima de moral política, muy utilizada en los albores del constitucionalismo liberal decimonónico, con finalidad generalmente pedagógica. Nos recuerda lo que enfáticamente declaraba el art. 4 de la Constitución española de 1812: "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen"; o después en el art. 6: "El amor a la Patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles y, asimismo, el ser justos y benéficos". Las dudas que plantea el alcance jurídico de estas cláusulas y los problemas interpretativos a que puede dar lugar su aplicación práctica han llevado a que apenas encontremos fórmulas análogas en el constitucionalismo contemporáneo.

Por el contrario, el segundo inciso -"a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedir lo que la ley no prohíbe"-, en nuestra opinión, tiene más sentido mantenerlo en el mismo lugar en que se encuentra en la vigente Constitución, esto es en el Título dedicado a los derechos fundamentales, como se ha dicho, porque se trata tanto de un límite a la actividad pública como del consiguiente derecho individual de los ciudadanos. No se trata tanto de un efecto de las leyes -lo propio de este capítulo- cuanto de una limitación general de la actuación de los poderes públicos que constituye una base ancilar de todo Estado de

Derecho, el principio de legalidad que debe regir la actividad de los poderes públicos. Dicho principio, como es sabido, consiste en que éstos deben tener cobertura legal para obligar a hacer algo o para prohibir algo a los ciudadanos. A su vez para los ciudadanos es un derecho individual, el derecho a la libertad frente a los poderes públicos, que se traduce en poder hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley, o en que no se exija algo que no esté prescrito o autorizado legalmente. Por eso **entendemos que tiene mejor acomodo donde se encuentra ahora, esto es, en el Título II.**

EFFECTOS TERRITORIALES DE LAS LEYES: Artículo 56.

Las leyes relativas al orden público, la policía, la seguridad y las buenas costumbres, obligan a todos los habitantes del territorio y no pueden ser derogadas por convenciones particulares.

Se reproduce en este precepto el art. 48 de la vigente Constitución. En él se contiene una de las normas básicas del Derecho internacional privado: la aplicación del derecho del foro cuando se trata de leyes de orden público, policía y seguridad pública. Además se añade otra más general sobre la eficacia de las normas jurídicas: que dichas leyes no pueden dejar de ser aplicadas -por supuesto que no pueden ser derogadas pero tampoco pueden ser simplemente inaplicadas- por acuerdos entre particulares.

Generalmente este tipo de normas no suelen recogerse en los textos constitucionales sino en leyes. En Europa, en el área de influencia del Código napoleónico de 1804, se incluyó en estos cuerpos normativos. El Código civil francés lo recoge en el art 3: "Las leyes de policía y las de seguridad obligan a todos los que se hallen en el territorio"; y en el art. 6: "No se podrán derogar mediante convenios particulares las leyes que afecten al orden público y las buenas costumbres".

En el mismo sentido lo hace el Código Civil español en el art. 8.1: "Las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallen en territorio español"; y antes el art. 6 señala que "la exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos sólo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros".

No obstante, en el constitucionalismo iberoamericano hemos encontrado una fórmula análoga a las recogidas en este artículo en el art. 129 de la Constitución de Costa Rica (tras su modificación por Ley 8281/2002, de 28 de mayo):.."No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público. Los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa. La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario".

IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El Informe elaborado por la Comisión para la Reforma Constitucional es un meritorio y loable esfuerzo por modernizar las estructuras políticas y jurídicas del sistema constitucional dominicano. No obstante, sus resultados, como los de toda obra humana, son susceptibles de un contraste de criterios como el que hemos intentado hacer en este dictamen. Al concluir nuestra tarea sintetizaremos los aspectos más relevantes de nuestra exposición, ordenándolos ahora de forma sistemática, según las líneas que proponíamos al comienzo de nuestro trabajo.

A).- Sobre las medidas de reforzamiento del Poder Legislativo, en detrimento del Poder Ejecutivo.

1º.- En la forma de gobierno presidencial como la que se consagra en la Constitución de la República Dominicana la separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo implica una especial limitación de la interferencia entre ambos poderes. Está basado en un delicado equilibrio entre el Congreso y el Presidente, con el que debe preservarse tanto de la "dictadura del Ejecutivo" como del "despotismo del Legislativo". Por eso, cualquier modificación de los "*checks and balances*" establecidos -como los que se proponen en el Informe que comentamos- deben ser meditados

con cautela y su adopción aconseja ponderar debidamente los riesgos que pueden afectar al sistema político.

2°.- A la luz de la anterior reflexión debe examinarse una reforma de gran calado introducida en el art. 47 del texto propuesto en el informe, al reducir la mayoría exigida a cada Cámara para salvar el veto del Presidente a un proyecto de ley. El constitucionalismo comparado muestra casos en que el veto presidencial se puede salvar por mayoría absoluta como propone el Informe, pero son bastante superiores los que establecen la misma mayoría de 2/3 que señala la vigente Constitución dominicana.

3°.- La fórmula propuesta por la Comisión para la Reforma Constitucional respecto a la eventual negativa del Presidente a promulgar en el plazo legal una ley válidamente aprobada por el Congreso no deja de tener algún precedente en el Derecho Comparado, aun cuando la tendencia más general sea la del texto de la vigente Constitución.

4°.- La propuesta del art. 29 c) de reducir la mayoría del Senado para destituir a cargos públicos por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones (a dos tercios, en lugar de tres cuartos previsto en la vigente Constitución), sin entrar a enjuiciar su oportunidad por tratarse de una cuestión de valoración política que no nos corresponde hacer, se encuentra dentro de los parámetros del Derecho comparado pues mantiene un carácter excepcional que no violenta el principio de separación de poderes.

5°.- Por el contrario la reducción a la mayoría simple de la facultad de la Cámara de Diputados para acusar ante el Senado (en lugar de los $\frac{3}{4}$ actuales) supera, a nuestro juicio, ese carácter excepcional y corre el riesgo de banalizar un procedimiento tan extraordinario.

6°.- Tampoco parece justificable, por los motivos indicados, la ampliación de los destinatarios de la facultad de interpelación de las Cámaras propuesta en el Informe que comentamos (arts. 29 e) y 32 b)), que debe circunscribirse, como hace la vigente Constitución, a los máximos responsables de la Administración y de los organismos dependientes de ella. Otra cosa es que se pueda prever que en asuntos específicos las Cámaras puedan recabar información de otros funcionarios públicos competentes, en el marco de la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo.

7°.- La propuesta de reforma del art. 29 a) es en cambio sumamente adecuada en la medida en que recoge con precisión la genuina facultad del Parlamento, que no es la de aprobar los nombramientos que el poder ejecutivo haga de todos los funcionarios diplomáticos –como reza la Constitución vigente- sino de quienes ocupan la cúspide de la representación en el exterior, esto es, de los embajadores y de los jefes de misiones permanentes.

B) Sobre las demás medidas de reforzamiento del Congreso.

1º.- La ampliación a dos años del mandato de la Mesa Directiva (actualmente es de uno), propuesta en el art. 40, es una propuesta que puede ayudar dotar de una mayor permanencia y continuidad al órgano de gobierno fundamental de las Cámaras.

2º.- La opción de 180 días de periodo de sesiones o legislaturas al año de la Constitución dominicana se sitúa dentro del abanico de posibilidades del Derecho Comparado, si bien aquella no permite a las propias Cámaras -además de al Ejecutivo- solicitar la celebración de sesiones extraordinarias fuera de esos periodos, por más que la propuesta del art. 42 recoge una medida equilibrada de prórroga de las sesiones.

3º.- La propuesta del art. 46 de ampliar el plazo de examen parlamentario de las iniciativas legislativas parece razonable, en la medida en que proporciona flexibilidad al Congreso y permite que proyectos especialmente complejos o de difícil negociación puedan finalmente convertirse en ley.

4º.- No resulta irrazonable que el constituyente pueda establecer mayorías cualificadas para la designación de los miembros de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, como se propone respecto de la Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral (art. 29 c) y d)), y así lo corrobora el Derecho Comparado. Es una posible opción política del constituyente pero no se aprecien motivos para establecer un cómputo diferente de las mayorías en cada caso.

C) Sobre las medidas dirigidas a reforzar el ejercicio ético del poder político.

Además de lo indicado anteriormente, en el apartado A):

1º.- El deber de los Senadores y Diputados de residir en la circunscripción en que han sido elegidos, propuesto en los art. 28 y 31, tiene la loable intención de exigir a los parlamentarios que atiendan al distrito por el que salen elegidos, pero se articula mediante un procedimiento puramente formal que está lejos de ser el medio para conseguir el objetivo deseado. La desatención de una circunscripción por un parlamentario sólo puede tener la eventual sanción política que su electorado pueda imponer a esa conducta, no renovando su confianza en las próximas elecciones.

2º.- Proponemos sustituir el vocablo "soberano", propuesto por el Informe en el artículo 24, por "libres", por entender que se ajusta más correctamente a la finalidad que debe preservarse respecto a la función parlamentaria: la actuación libre de los Senadores y Diputados, que garantice su actuación frente a posibles presiones, intromisiones o injerencias.

3º.- En el art. 53 la Comisión para la Reforma Constitucional propugna la prohibición de impulsar, promover o introducir proyectos de ley que tiendan a crear beneficios personales, criterio tan indiscutible éticamente como, a nuestro juicio, inadecuado en su ubicación y redacción, por cuanto su lugar debe ser el estatuto del parlamentario y

las garantías del ejercicio ético del poder público. Trasladar el tema al procedimiento legislativo, introduciéndolo como regla procedimental, puede en cambio provocar otros problemas y perturbar la elaboración de las leyes con posibles impugnaciones de proyectos - y posteriormente de la ley aprobada- por vicios de esta índole.

D) Sobre las propuestas tendentes a potenciar
la participación política y la igualdad real de los ciudadanos.

1°.- La opción A del art. 137, que prevé la celebración de elecciones parciales en el período de tres meses desde que se produzca una vacante de Senador o Diputado en lugar del procedimiento de cooptación por el partido, refleja más adecuadamente la tendencia del Derecho Comparado, si bien podría complementarse con el requisito obligatorio de la inclusión de uno o más suplentes en las candidaturas y con un límite temporal para la celebración de elecciones parciales, que podría ser el último año del mandato. En todo caso, la ubicación sistemática más apropiada de este precepto no es el Título XII sino el Título IV relativo al Congreso, y en particular en su Capítulo I (como hace la vigente Constitución).

2°.- La propuesta en los arts. 27 y 30 de introducir un número de Senadores y Diputados elegidos a nivel nacional es una opción constitucional legítima que no carece de antecedentes en el Derecho Comparado, en la que el constituyente debe valorar los argumentos a

favor y en contra. De aceptarse, sería conveniente utilizar una fórmula más clara como la que se sugiere en el cuerpo de este Dictamen.

3°.- La previsión del art. 30 de establecer una específica representación de los dominicanos en el exterior no resulta nueva en el Derecho Comparado y puede canalizarse a través de los diferentes procedimientos que se detallan en este dictamen.

4°.- Si la atribución de iniciativa legislativa a los municipios en asuntos municipales, propuesta en el art. 44, es una opción legítima con respaldo en el Derecho Comparado; hay, sin embargo, un problema de imprecisión en la determinación de los requisitos para su ejercicio.

5°.- La propuesta del mismo art. 44 de incorporación al constitucionalismo dominicano de la iniciativa legislativa popular establece una barrera -el 5% de los electores- difícil de obtener, pero que se encuentra situada dentro de los parámetros ordinarios en el Derecho Comparado. Sin embargo, no contiene cláusula alguna de exclusión de materias, frente a lo que suele ser la regla en el Derecho Comparado, para evitar su utilización demagógica.

6°.- La cláusula nueva propuesta en el apartado u) del art. 41 permitiría dar cobertura constitucional a las medidas de discriminación positiva, que el legislador pueda aprobar para reducir la situación de desigualdad de las mujeres y de grupos sociales excluidos.

E) Otras recomendaciones de finalidad y contenido diversos.

Las clasificaremos por materias:

a) De carácter general

1º.- La estructura bicameral del Parlamento es una constante del constitucionalismo dominicano. Se trata de una decisión que cada Poder Constituyente debe tomar en cada caso, en función de las características propias de la nación afectada, tomando en consideración la tradición histórica constitucional o la estructuración territorial del poder político, ponderando la formula concreta de bicameralismo por la que se opta, en especial en lo relativo a la composición y competencias de las Cámaras.

2º.- Entendemos más correcto mantener exclusivamente la rúbrica actual del Título IV de la Constitución.

3º.- Parece recomendable que el texto constitucional utilice siempre la misma denominación para referirse al Parlamento. Si se decide incorporar, como propone el Informe, el término Congreso Nacional, éste debiera ser utilizado en todos los casos en los que la Constitución se refiera a la institución parlamentaria en su conjunto (únicamente podría ser justificable que, para evitar repeticiones, en algún caso se utilizase el de Congreso a secas).

4°.- Se sugiere la posibilidad de que en el Capítulo I del Título IV se integren los preceptos dedicados a la Asamblea Nacional (esto es, los artículos 33, 35, 41 y 42), o, alternativamente, que se dedique un capítulo específico nuevo a las reuniones de la Asamblea Nacional.

5°.- En nuestra opinión, el uso reiterado de los vocablos en masculino y en femenino en este Título y en otros lugares de la Constitución, propuesto en el Informe que analizamos, además de hacer más farragoso el texto, resulta innecesario. No obstante, si se decide esa repetición, es cierto que siguiendo con ello una tendencia bastante generalizada en nuestros días en determinados ámbitos deberá hacerse de forma coherente en todo el texto constitucional, lo que no sucede en este caso, como se muestra en el cuerpo de este dictamen.

b) Sistema electoral.

1°.- En ocasiones el Derecho comparado prevé incorporar a la Cámara Alta a quienes pueden aportar su experiencia al frente de la máxima responsabilidad del Estado. Así sucede en Italia y Chile, que reconocen la condición de Senador con carácter nato y vitalicio a quienes hayan sido Presidentes de la República.

2°.- En el artículo 22 nos permitimos sugerir una sencilla mejora técnico-jurídica: la posibilidad de sustituir los términos "voto directo" por "sufragio universal directo, conforme determine la Ley Electoral". Esta modificación permitiría suprimir el art. 25 al quedar integrado aquí su contenido. De mantenerse este precepto debería eliminarse las referencias

a quienes no son miembros del Congreso Nacional, debiendo las menciones a otros asambleas situarse en los Títulos VII o XII.

c) Estatuto del parlamentario.

1º.- Deberá valorarse la oportunidad de proceder en este momento a una elevación a treinta años de la edad para acceder al cargo de Senador propuesta en el Informe, puesto que no siendo contraria al contexto jurídico-constitucional del entorno más cercano, parece ir en contra del signo de los tiempos, que va en la línea de reducir ese tipo de restricciones.

2º.- Las incompatibilidades parlamentarias previstas en el art. 23 no deben impedir la adición de otras por el legislador, por lo que convendría hacer una remisión a la ley respecto a su desarrollo.

3º.- Las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias podrían adecuarse a los parámetros actuales del Derecho Comparado utilizando el primer vocablo en el art 37, y ampliando la autorización de las Cámaras, en el art. 38, a la inculpación o el procesamiento del parlamentario. Pero, no parece cohonestar con la naturaleza de prerrogativa colectiva de la institución parlamentaria la atribución constitucional a cualquier diputado o senador de la potestad de requerir a la fuerza pública la puesta en libertad de otro parlamentario, como hace el

citado art. 38, potestad que, a nuestro entender, debe ser de las autoridades institucionales de las Cámaras.

d) Organización y funcionamiento.

1º.- En los artículos 30 y 33 justificamos con detalle la conveniencia de mantener criterios homogéneos en el texto constitucional sobre el quórum y el cómputo de mayorías parlamentarias.

2º.- La naturaleza excepcional de las sesiones conjuntas de las Cámaras implica acotar estrictamente las deliberaciones de la Asamblea Nacional no expresamente previstas en la Constitución a las de carácter protocolario o simbólico, para diferenciarlas nitidamente de las que suponen el ejercicio de las funciones parlamentarias clásicas del Congreso.

3º.- Podría aprovecharse la reforma para incluir un nuevo párrafo que atribuyese a la propia Asamblea nacional la potestad de aprobar un Reglamento relativo a su organización y funcionamiento. A tal efecto, recordamos que una de las tendencias del Derecho Constitucional Comparado consiste en establecer mayorías reforzadas para la aprobación de los Reglamentos de las Cámaras.

e) Atribuciones.

1°.- En relación a las atribuciones del Congreso enumeradas en el Capítulo 5, en el cuerpo del Dictamen se recogen algunas sugerencias de correcciones técnicas.

2°.- Respecto al procedimiento particularmente riguroso propuesto en el apartado f) del art. 43 para la creación, supresión o determinación del régimen jurídico de los entes territoriales, aun cuando atienda a la loable finalidad de proporcionar la mayor estabilidad posible a los entes territoriales, sin embargo, se nos antoja quizás excesiva la fórmula propuesta -la propia de la reforma constitucional-, pudiendo, quizás, reducirse a los supuestos más importantes.

3°.- Entendemos recomendable la eliminación del derecho de asociación entre los que pueden ser objeto de suspensión con la declaración del estado de sitio, como se propone en el apartado g) del art. 41, pero no la adición del derecho de propiedad, por los motivos que se exponen en el dictamen.

4°.- En nuestra opinión, podría aprovecharse la reforma para adaptar el apartado h) del art. 41 del texto propuesto de la Constitución dominicana a la cláusula del apartado 2 del citado art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que además resulta difícil de imaginar que un Estado democrático pueda proceder a la suspensión de esos derechos.

5°.- El Derecho comparado muestra una tendencia a establecer la prohibición expresa de crear tribunales de excepción, frente a la previsión

del apartado j) del art 41 propuesto. No obstante , si se desea mantener la posibilidad de crear tribunales de excepción, parece recomendable que su creación exija una mayoría especialmente cualificada como la que propone el Informe.

6º.- El Derecho Comparado muestra una tendencia a que la aprobación parlamentaria de los tratados internacionales suscritos por el ejecutivo se reduzca a los más relevantes, los de contenido político o militar, los que exijan desarrollo legislativo, o impliquen obligaciones financieras para el Estado, etc...., opción que no ha sido recogida en el Informe.

g) La potestad legislativa.

Además de lo indicado en apartados anteriores:

1º.- Sobre los efectos temporales y personales de las leyes previstos en los arts. 54 y 56 se plantean en el cuerpo del dictamen distintas alternativas de formulación

2º.- Las dudas que plantea el alcance jurídico de cláusulas como las recogidas en el primer inciso del art. 55 han llevado a que apenas encontremos fórmulas análogas en el constitucionalismo contemporáneo. En cuanto al segundo inciso de este artículo, tiene más sentido mantenerlo en el mismo lugar en que se encuentra en la vigente Constitución, (en el Título II), porque la prescripción enunciada es un

límite general a la actividad de los poderes públicos y en consecuencia un derecho individual de los ciudadanos.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- ARNALDO ALCUBILLA, E. y DELGADO-IRIBARREN, M: Código Electoral, El Consultor, 4ª edición, Madrid, 2003, 1217 págs.
- BISCARETTI DI RUFFÍA, P.: Introducción al Derecho Constitucional comparado, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 373 págs.
- BISCARETTI DI RUFFÍA, P.: Derecho Constitucional, Tecnos, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1973, 742 págs.

- CARRÉ DE MALBERG, R.: Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, 1327 págs.
- GARCÍA-PELAYO, M.: Derecho Constitucional comparado, Alianza Editorial, Madrid, 1984, 636 págs.
- GARCÍA-PELAYO, M.: Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza ed., Madrid.
- GARRIDO FALLA, F. y otros: Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid, 1985, 2503 págs.
- JORGE PRATS, E.: Derecho Constitucional, Gaceta Judicial, Colección Manuales, Santo Domingo, 2005, (2 vol.)
- LARIOS PATERNA, M.J.: La participación ciudadana en la elaboración de la ley, Congreso de los Diputados, 2003, 363 págs.
- LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución", Ariel Barcelona, 1964, pp. 130-136).
- MACKENZIE, W.J.M.: Elecciones Libres, Colección de Ciencias Sociales nº 21, Tecnos, Madrid, 1962, 201 págs.
- MOYA PONS, F. y otros: El siglo XX dominicano. Economía, política, pensamiento y literatura, Alfa y Omega, Santo Domingo, 2002, 440 págs.
- NOHLEN, D. – PICADO, S. – ZOVATTO D: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, 856 págs.
- PÉREZ SERRANO, N.: Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid, 1976, 847 págs.
- PIZZORUSSO, A.: Lecciones de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, 381 págs.

- PUNSET, R.: Estudios Parlamentarios, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, 435 págs.
- RUBIO LLORENTE, F.: La forma del poder (Estudios sobre la Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, 689 págs.
- RUBIO LLORENTE, F. y otros: Comentarios a la Constitución Española de 1978, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, 815 págs.
- RUBIO LLORENTE, F. y DARANAS PELÁEZ, M.: Constituciones de los Estados de la Unión Europea, Ariel, Ariel Derecho, Barcelona, 1997, 575 págs.
- SÁINZ MORENO, F. y otros: Instituciones de Derecho parlamentario. II. Los actos del Parlamento, Parlamento Vasco, Vitoria, 1999, 495 págs.
- SARTORI, G.: Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 227 págs.
- SMEND, R.: Constitución y Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, 287 págs.