

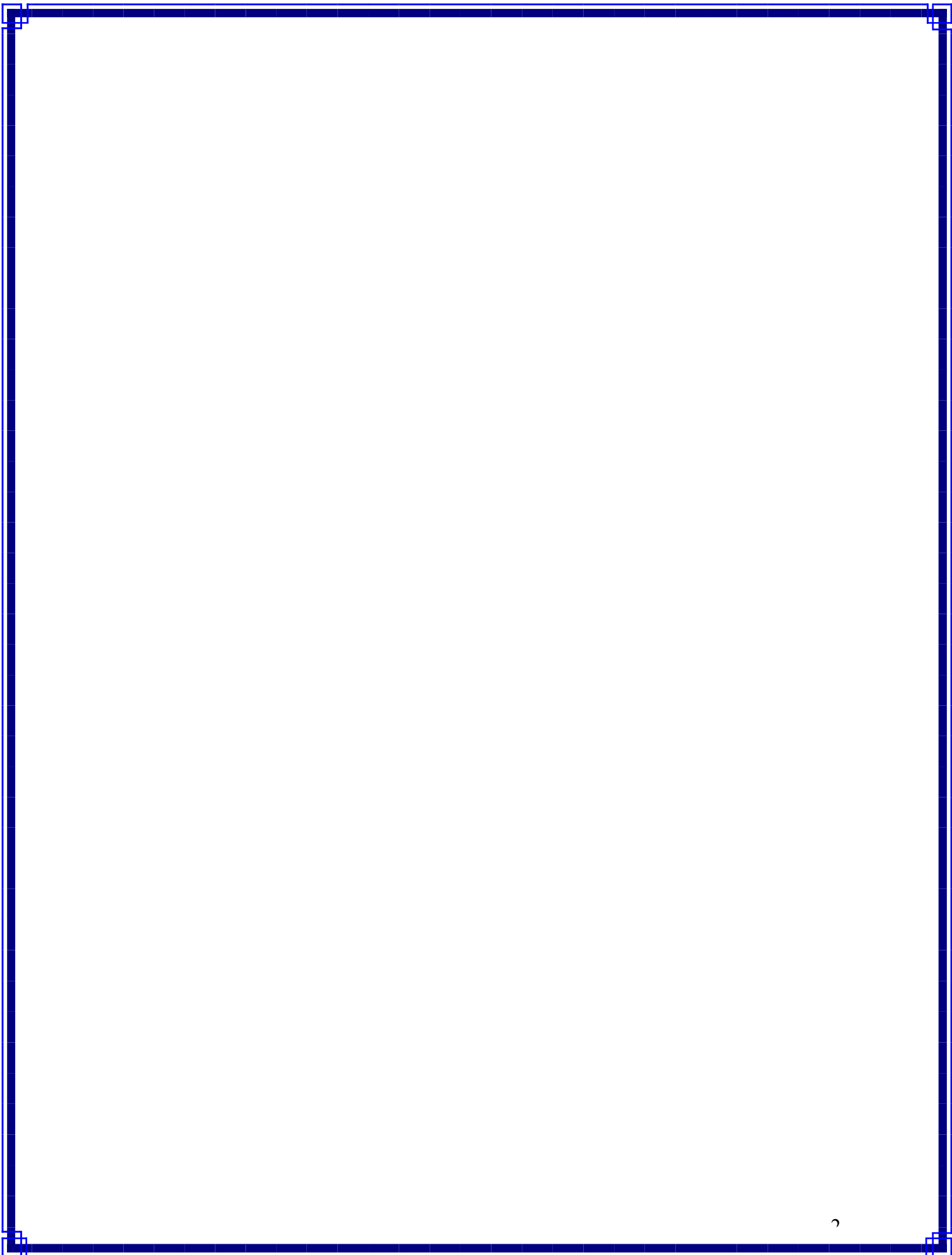


FINJUS

**FUNDACIÓN INSTITUCIONALIDAD
Y JUSTICIA, INC.**

**PROPUESTAS PARA LA
REFORMA CONSTITUCIONAL**

ENERO, 2007



0. Resumen Ejecutivo

El presente documento contiene una propuesta elaborada por la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) de cara al debate sobre reforma constitucional que actualmente tiene lugar en el país. Los ejes centrales de dicha propuesta están referidos a los siguientes temas:

1. El Poder Judicial en la reforma constitucional.

El nudo de la argumentación y de las propuestas en este aspecto gira en torno al Consejo Nacional de la Magistratura, en lo relativo a su naturaleza, composición y funciones. Luego se aborda el tema de la Suprema Corte de Justicia, desde la perspectiva de la relación de los magistrados que la integran con la Carrera Judicial, y de reducir sus atribuciones a competencias estrictamente jurisdiccionales. El tema del Poder Judicial cierra con una argumentación propositiva sobre el fortalecimiento de la jurisdicción constitucional por vía de la creación de una Sala Constitucional en la Suprema Corte de Justicia.

2. El Ministerio Público en la reforma constitucional.

Se sugiere el redimensionamiento del tratamiento constitucional de esta institución del Estado, la importancia de darle rango constitucional al sistema de Carrera del Ministerio Público, así como a los principios de inamovilidad y de autonomía funcional y administrativa. Se sugiere la eliminación de la estructura refleja que del Poder Judicial tiene actualmente el Ministerio Público.

3. La Defensa Pública con rango constitucional.

Se plantea en este orden la elevación al rango constitucional del Servicio Nacional de la Defensa Pública, como órgano fundamental para la realización de garantías constitucionales referidas al debido proceso de ley.

4. El Poder Ejecutivo y la administración en la reforma constitucional.

En este punto se plantean algunas consideraciones propositivas sobre la reelección presidencial, el control jurisdiccional de los actos de alcance general y obligatoria observación emanados de la Administración. Un tercer aspecto que se aborda en esta parte es el relativo al control de la ejecución presupuestaria y financiera del Ejecutivo. También se propone la creación de una jurisdicción contencioso-administrativa y tributaria.

5. El Poder Legislativo.

Su función controladora y el mecanismo de suplencia de las vacantes que se presentan en el Congreso Nacional, es el objeto de la segunda parte de este documento. Se enfatiza la necesidad de que se reduzca la discrecionalidad con que el Ejecutivo maneja el uso de los recursos públicos. Insistimos en la necesidad de que el Poder Legislativo asuma sus roles de control político y en específico se sugieren cambios en la figura del juicio político. Finalmente se recomiendan

algunas ideas de reforma del mecanismo de división territorial y para la suplencia de vacantes en las Cámaras Legislativas.

6. **La Asamblea Constituyente**, como mecanismo de participación, legitimidad y democracia en el proceso de reforma constitucional, es desarrollada asimismo en esta propuesta.
7. Cierra este documento, un conjunto de propuestas generales de otras instituciones y personalidades que FINJUS ha hecho suyas.

INDICE

0. Resumen Ejecutivo.....	2
1. Propósitos.....	5
2. El Poder Judicial en la Reforma Constitucional.....	5
2.1. Introducción: La Independencia y el Gobierno Judicial.....	5
2.2. El Consejo Nacional de la Magistratura en la República Dominicana.....	6
2.3. Redefiniendo la Composición y Funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.....	7
2.4. Creación del Órgano de Gobierno del Poder Judicial.....	7
2.5. Funciones del Consejo General del Poder Judicial.....	9
2.6. Aplicación de la Carrera Judicial a la Suprema Corte de Justicia.....	10
2.7. El Presupuesto del Poder Judicial.....	11
2.8. La Presidencia de la Suprema Corte de Justicia.....	11
2.9. Fortaleciendo la Jurisdicción Constitucional. Hacia una Sala Constitucional.....	12
3. El Ministerio Público en la Reforma Constitucional.....	15
4. La Defensa Pública en la Reforma Constitucional.....	17
5. Sobre el Poder Ejecutivo y la Administración en la Constitución Dominicana.....	18
5.1. Sobre la Reelección Presidencial.....	18
5.2. Servicio Civil y Carrera Administrativa.....	18
5.3. Creación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo y Tributario.....	19
5.4. El Control Constitucional de los Actos Normativos del Ejecutivo de Alcance General.....	19
5.5. Las Exigencias de Control en la Ejecución Financiera y Presupuestaria por parte del Ejecutivo.....	20
5.6. Aspectos Generales en el Poder Ejecutivo.....	21
6. El Poder Legislativo: El Juicio Político, el Mecanismo de Suplencia de las Vacantes y otros aspectos.....	21
6.1. El Juicio Político y la Necesidad de su Revisión en la Constitución Dominicana.....	21
6.2. El problema Político de la Suplencia de las Vacantes en el Congreso Nacional y Alternativas de Solución.....	22
6.3. Limitar la Fragmentación Territorial y la Matrícula de la Cámara de Diputados.....	22
7. Establecimiento del Poder Municipal.....	23
8. La Asamblea Constituyente como Método de Reforma.....	24
9. Propuestas Generales Complementarias.....	27
ANEXO: SINOPSIS DE PROPUESTAS REFORMA CONSTITUCIONAL.	

1. Propósitos

La Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), Inc. entiende que la reforma constitucional no es una prioridad nacional y así lo ha expresado. No obstante lo anterior, en vista de la realización de la Consulta Popular para la reforma constitucional y dado que nuestra institución, desde su surgimiento, ha tenido como uno de sus ejes principales contribuir al debate sobre los principios y fundamentos de la reforma judicial, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el sistema democrático en general, FINJUS pone a la disposición de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes públicos y en especial de la Comisión de Expertos que coordina este esfuerzo, algunas reflexiones y sugerencias, encaminadas a reforzar posiciones que redunden en el logro del necesario consenso social que requerimos para esta reforma.

Las reflexiones han sido organizadas en función de las prioridades de la agenda de trabajo de FINJUS, iniciando con los temas relativos al sistema de justicia y aspectos de carácter institucional enmarcados en los poderes Legislativo y Ejecutivo, por su relevancia política y social. El orden no expresa menoscabo alguno de otros aspectos capitales que, por su cercanía o vocación, están siendo tratados por otras instituciones o personalidades, de los cuales FINJUS recoge algunas de sus recomendaciones y las hace suyas.

2. El Poder Judicial en la Reforma Constitucional

2.1. Introducción: la Independencia y el Gobierno Judicial.

La Independencia del Poder Judicial, asegurada en su (único) sometimiento a la ley (y la Constitución), “constituye –como diría Loewenstein– la piedra final en el edificio del Estado democrático de derecho”. Si bien surgió teorizada por el pensamiento ilustrado en el marco de la doctrina de la división de los poderes (de Locke a Montesquieu), fue posteriormente desestimada por las prácticas conservadoras del siglo XIX que sometieron la función judicial a la Administración o al Congreso, hasta su absoluta banalización por el totalitarismo de principios del siglo pasado. No es de extrañar entonces que en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial, junto con el renacer de los valores democráticos (que inaugura el Estado Constitucional), se empezaran a ensayar nuevas formas de gobierno para el Poder Judicial, blindándolo ante los embates e interferencias de los grupos políticos, en ánimos de garantizar su verdadera independencia y convertirle en guardián de las reglas de la democracia recién readquirida.

Sin duda, como acertadamente sostiene Luigi Ferrajoli, “si el juicio ha de estar dirigido a impedir arbitrariedades y abusos potestativos sobre las libertades individuales por parte de los poderes de gobierno, la independencia de los jueces es garantía de una justicia no

subordinada a las razones de estado o intereses políticos contingentes”. Y esa independencia sólo es posible cuando, además de sustraer al Ejecutivo y el Legislativo las potestades que suponían una intromisión en el funcionamiento del Judicial, se crea una estructura capaz de apropiarse, en palabras de Alexandro Pizzorusso, de las funciones de “administración de la jurisdicción”. Es de allí que surgen los Consejos de la Magistratura.

2.2. El Consejo Nacional de la Magistratura en la República Dominicana

A partir de la reforma constitucional de 1994 se sientan las bases para iniciar un continuo proceso de institucionalización a lo interno del Poder Judicial, cuando se sustrae del Senado de la República la facultad de nombrar los jueces y se crea, en consecuencia, el **Consejo Nacional de la Magistratura**, a quien se encarga como única función la elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia.

La creación del Consejo Nacional de la Magistratura significó un gran avance para la independencia del Poder Judicial porque eliminó la posibilidad de que el partido que tuviera control en el Senado interfiriera en su funcionamiento mediante el nombramiento de jueces que mostraran lealtad al partido antes que a la ley. Sin embargo, por su propia composición¹ el Consejo no está exento de críticas: su integración mayoritaria (de 5 de 7) miembros con expresas afiliaciones “partidistas” podría implicar cierta injerencia política en las cuestiones judiciales.

Urge, en primer lugar, redefinir la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, asegurando una participación más plural, que obligue a generar consensos con actores no partidistas, sometiéndolo así a un autocontrol. El carácter monofuncional del Consejo Nacional de la Magistratura (nombrar sólo a los jueces de la Suprema Corte de Justicia) no le permite asumir un liderazgo en los procesos de reforma judicial en el país, contrario a lo ocurrido con instituciones similares en otras naciones. Es ese carácter lo que obligó a depositar en la Suprema Corte las funciones de gobierno del Poder Judicial, desnaturalizando sus funciones de control al ejercicio del poder y poniendo en “jaque” la independencia y la imparcialidad a lo interno del Poder Judicial.

Se precisa, en segundo lugar, producir una redefinición de las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura. Sin embargo, como no se pretende romper el equilibrio (aunque inestable) logrado a lo interno del Poder Judicial, es preferible asignarle funciones muy acotadas, en cuanto al control de la Suprema Corte de Justicia y los órganos de gobierno del Poder Judicial. Siguiendo la línea anterior y, además, criticando la concentración de las funciones de gobierno, administrativas y disciplinarias del Poder Judicial en la Suprema Corte de Justicia, por las implicaciones en cuanto a la calidad y

¹ El CNM está integrado por el Presidente de la República que lo preside, el Presidente del Senado y un Senador que sea miembro de un partido político distinto al del Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados y un Diputado que sea miembro de un partido distinto al del Presidente de la Cámara y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y un juez de la Suprema Corte de Justicia, electo por sus pares, quien hace las veces de secretario.

celeridad en la impartición de justicia, la afectación a la independencia interna de los jueces inferiores y las tendencias burocratizantes que fomenta.

Es necesario, además, crear un (tercer) órgano de gobierno del Poder Judicial –el Consejo General del Poder Judicial–, integrado mayoritariamente por jueces de distintas escalas, con la presencia de sectores académicos y del Colegio de Abogados de la República Dominicana.

2.3. Redefiniendo la Composición del Consejo Nacional de la Magistratura

2.3.1. Redefinición de la Composición del Consejo Nacional de la Magistratura.

Sugerimos ampliar la cantidad de sus miembros integrando al Presidente del Colegio de Abogados de la República Dominicana y a un decano o director de las escuelas o facultades de derecho de las universidades, elegidos por sus pares. Esta composición garantizaría la democratización de este órgano y de paso facilitaría la participación de sectores sociales con una alta potencialidad de aporte.

2.3.2. Redefinición las Funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

Sugerimos que la función de elegir los miembros de la Suprema Corte de Justicia, sea reglada para que sea compuesta con por lo menos las dos terceras partes de magistrados de Corte de Apelación o equivalente conforme las listas de evaluación y desempeño que les someta el Consejo General del Poder Judicial y los demás de miembros sean seleccionados de las ternas que le sean sometidas por las universidades, entidades de la sociedad civil y ciudadanía en general. Asimismo, sugerimos que asuma el control de desempeño de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo General del Poder Judicial. Además, que actúe como la instancia de control disciplinario sobre los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Finalmente, este Consejo también tendría la obligación de reemplazar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, cuando éstos arriben a la edad de 75 años.

2.4. Creación del Organo de Gobierno del Poder Judicial

Sugerimos que este órgano asuma el gobierno del Poder Judicial, lo que implica una desconcentración de funciones internas, para lo cual se requiere desarrollar su estatuto mediante una ley orgánica que el Congreso deberá aprobar a tales fines.

Asimismo, entendemos que el Consejo General del Poder Judicial debe estar integrado por nueve miembros: el presidente de la Suprema Corte, quien lo presidirá, otro juez de la Suprema Corte de Justicia –elegido por el Pleno–, dos jueces de Corte de Apelación o su equivalente –elegidos por sus pares–, dos jueces de Primera Instancia o su equivalente –elegidos por sus pares–, un representante del Colegio de Abogados –diferente de su

Presidente– y un decano o director de las escuelas o facultades de derecho de las universidades, elegidos por sus pares.

2.4.1. Criterios considerados para la propuesta de Composición del Consejo General del Poder Judicial.

A. La presencia de los jueces

Se prevé una participación de la mayoría de los jueces porque son los más aptos en conocer los problemas propios del funcionamiento del Poder Judicial, con lo que se garantiza la calidad de los seleccionados a formar parte de la familia judicial y se evita la posibilidad de control partidario en la composición del Consejo General.

Además, la participación de magistrados de distintas instancias en condiciones de proporcionalidad, supone un ejercicio de horizontalización y democratización del Poder Judicial, con miras a evitar que las cúpulas controlen el Consejo General. La elección de los magistrados por sus pares en cada instancia del Poder Judicial, comporta un importante ejercicio de democracia que dinamiza el funcionamiento y la estructura judicial en su conjunto, y que permite que se expresen las distintas tendencias existentes a su interior, de conformidad con procedimientos que deberán ser debidamente regulados

B. La presencia del Colegio de Abogados

El Colegio de Abogados de la República Dominicana es la entidad que, de acuerdo a la ley que lo organiza, representa a los profesionales del derecho. Su carácter de actor del sistema de justicia en sus diferentes ramas le ha sido reconocida en varias leyes recientes, atribuyéndole presencia en los consejos directivos de importantes órganos de las instituciones del sistema de justicia, como las Escuelas Nacionales de la Judicatura y el Ministerio Público y el Sistema Nacional de Defensa Pública.

Se prevé una participación del Colegio de Abogados, no sólo como condición de evitar un “corporativismo judicial” que cierre todo contacto con el mundo exterior, sino también para comprometer a los abogados en el desarrollo constante de si mismos. Ayudaría a estrechar los lazos entre instituciones que tienen la obligación de cualificarse y tecnificarse permanentemente.

C. La participación de las Academias

Hay que destacar la importancia de la participación de las academias en la integración del órgano de gobierno del Poder Judicial. En primer lugar, la presencia de la academia contribuiría a elevar la calidad técnica del Consejo General, en el entendido de que las

facultades de derecho están llamadas a proponer a los docentes de mayor prestigio para que de entre ellos se designe a los representantes ante dicho órgano.

2.5. Funciones del Consejo General del Poder Judicial

Como hemos esbozado, al día de hoy, las funciones de gobierno del Poder Judicial ejecutadas por la Suprema Corte de Justicia ponen en entredicho los principios de independencia e imparcialidad, afectan el desempeño de su labor jurisdiccional y quebrantan la exigencia de horizontalización que en toda democracia debe guiar el ejercicio judicial.

La transferencia de funciones de la Suprema Corte de Justicia al Consejo General del Poder Judicial debe ser plena. La Corte no debe desempeñar otras funciones que no sean las jurisdiccionales. Así, entendemos que el Consejo General del Poder Judicial debe tener las siguientes competencias:

- a. **La administración de la Carrera Judicial** y la designación de todos los jueces del país y funcionarios del Poder Judicial, en base a la Ley de Carrera, con excepción de los jueces de la Suprema Corte de Justicia.
- b. **El control disciplinario sobre los jueces y funcionarios del Poder Judicial** con excepción de los jueces de la Suprema Corte de Justicia.
- c. **La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial.**
- d. **La definición y ejecución de la política salarial de los funcionarios y empleados del Poder Judicial.**
- e. **La definición, aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de los jueces y funcionarios del Poder Judicial**, con excepción de los jueces de la Suprema Corte de Justicia y de los miembros del propio Consejo General del Poder Judicial.

Sin dudas, la atribución de todas estas funciones al Consejo General del Poder Judicial no está exenta de críticas, porque la concentración de funciones de supervisión y disciplina del trabajo de los tribunales que se le otorgaría, potencializa muchos de los peligros que queremos abolir al convertirlo en órgano de gobierno del Poder Judicial.

De ahí que, la única vía de solución es una norma constitucional que permita una desconcentración posterior de funciones dentro del mismo órgano, por medio de un desarrollo legislativo. **La idea es que esas funciones aunque enmarcadas en el Consejo puedan ser asumidas por departamentos o direcciones internas con cierta autosuficiencia e interrelación, en base a criterios técnicos predefinidos y sujetos a un control interno por el Consejo.** Se trata de la misma lógica de separación de funciones que está en la base del estado constitucional.

No es el momento de abordar cuáles serían esas desconcentraciones, pero por su importancia vital, y por ser uno de los temas más preocupantes en la estabilidad judicial, mencionamos en caso de la disciplina: debería ensayarse la creación de una “cámara disciplinaria” integrada por cinco miembros (de distintas instancias judiciales) elegidos por sus pares con mandato de un año. Así, el fortalecimiento de las funciones de inspección que (sin dejar de ser una necesidad) podrían significar una mella a la independencia interna de los jueces, tendría como control interno una estructura disciplinaria que integrada por los mismos jueces pueda perfectamente asegurar su propia independencia y la confiabilidad en las decisiones. Insistimos, se trata de temas que deben ser objeto de desarrollo legislativo.

La Constitución debe dejar claramente establecido que el Consejo no debe intervenir en la funcionalidad de los departamentos o direcciones técnicos internos, sino como ente regulador y fiscalizador. Lo contrario no sería más que un mero traspaso de funciones (y disfunciones) de la Suprema Corte de Justicia al Consejo General del Poder Judicial, sin ningún efecto transformador. La cláusula habilitante de desarrollo legislativo debe ser amplia y ofrecer una posibilidad invaluable para regular concretamente esa situación y evitar la atomización del Consejo como órgano de gobierno y la virtual ruptura de la independencia interna que acarrearía. En todo caso, **para asegurar la alternabilidad de las funciones se propone que el cargo de Consejero sea por un plazo de 3 años, sin posibilidad de reelección consecutiva.**

2.6. Aplicación de la Carrera Judicial a la Suprema Corte de Justicia

La demanda de independencia del Poder Judicial para resguardarlo de toda influencia de poder, público o privado, ha sido la bandera de lucha del movimiento de reforma judicial en el país. Afirmado en la reforma constitucional del 1994 cuando estableció la inamovilidad, entendida como la exigencia de causal específica (ineptitud, omisión o delito) para la destitución de un funcionario judicial, va de la mano con el establecimiento de un Sistema de Carrera Judicial que permita la movilidad interna en base a los méritos obtenidos el ejercicio de las funciones asignadas.

Pese a que por disposición constitucional el legislador quedó habilitado para reglar los pormenores de la carrera judicial, una interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la relación de sus miembros con la carrera², así como la práctica institucional para la suplencia de las vacantes que se han operado en el alto tribunal, han empañado considerablemente este importante asunto.

Es necesario, entonces, clarificar constitucionalmente la situación de la carrera judicial con relación a los jueces del máximo tribunal. Al respecto hay varias posiciones: una que

² Nos referimos a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de fecha 30 de septiembre de 1998 en la que declara inconstitucionales varios artículos de la Ley de Carrera Judicial y de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

niega cualquier posibilidad, aludiendo a la naturaleza política de su función; otra que implica la ascunción absoluta de la carrera y, por tanto, sólo los jueces del sistema de carrera pueden ocupar las vacantes del Poder Judicial. Una tercera opción mezcla las anteriores posiciones.

Establecer que los miembros del máximo tribunal de nuestro sistema judicial no forman parte de la carrera podría significar un mecanismo de desincentivación para cada uno de los jueces inferiores que se esfuerzan en hacer su trabajo con decoro y responsabilidad, cifrando sus esperanzas en ponerse un día la toga suprema. Sin duda, muy pocos jueces llegarán a esa cúspide máxima, porque no hay espacio para acoger a todos los talentos que se desarrollen en el quehacer judicial. Sin embargo el llegar a esa cúspide es una utopía que anima a todo juez, la que debe ser mantenida como válvula que guíe la eficiencia de esos operadores.

Sin embargo, la estabilidad y la independencia orgánica de la judicatura sin un compromiso serio con los procesos de cambio amenazan con hipotecar toda una generación y cerrar el paso a la entrada de juristas de reconocida trayectoria que puedan realizar sus aportes técnicos indispensables para movilizar los cambios. El peligro de la corporativización de la justicia es lo que nos obliga a morigerar las posiciones que tradicionalmente habíamos asumido en torno a que los jueces de la Suprema Corte de Justicia sólo provengan del sistema de carrera. El Poder Judicial no debe aislarse sobre si mismo. Las corporaciones cerradas nunca han mostrado disposición de cumplir fines sociales más allá de su propia estabilidad.

Entonces, la alternativa más viable consiste en reservar una parte de la matrícula del pleno para jueces provenientes del sistema de carrera y la otra parte quedaría para ser completada con juristas dedicados al ejercicio o del mundo académico, siempre sobre la base de un proceso abierto en el que los criterios de selección queden legalmente establecidos. **Concretamente, sugerimos que no menos de las dos terceras partes de los miembros de la Suprema Corte de Justicia sean magistrados de carrera, y los otros magistrados puedan ser seleccionados entre juristas fuera de la carrera, por un período de 12 años de duración en su función.**

2.7. El Presupuesto del Poder Judicial

Como una manera de garantizar el principio de autonomía presupuestaria y administrativa del Poder Judicial, así como el adecuado cumplimiento de la magna tarea que lleva a cabo este poder del Estado en una sociedad democrática, **sugerimos como de alta prioridad que se consagre con rango constitucional un mínimo de un 2.5% del presupuesto general de la Nación para sufragar sus gastos de funcionamiento. En caso de necesidad manifiesta, la ley podrá disponer una partida inferior a ese mínimo, para lo cual se requiere del voto favorable de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras Legislativas.**

2.8. La Presidencia de la Suprema Corte de Justicia

Sugerimos, además, que la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia se alterne cada 6 años. La alternabilidad en este cargo se plantea en razón de que, asumiendo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia en esa calidad la Presidencia del Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno llamado a liderar los procesos continuos de reforma interna de la judicatura, no es posible atar esa función a la persona de un juez supremo. La mejor manera de avanzar los procesos de reforma, sin atentar contra la inamovilidad judicial y la estabilidad de la justicia dominicana, es previendo la posibilidad de que ese cargo pueda ser rotado cada 6 años. El presidente saliente no abandonaría su cargo de juez, si no ha cumplido los 75 años, salvo que haya cumplido su mandato en caso de que no sea funcionario judicial de carrera.

La figura de la alternabilidad de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia no es común en los Sistemas Iberoamericanos. Sin embargo, la mayoría de ellos establecen un plazo prefijado para el ejercicio de la función judicial, sujeto a reconfirmación, lo que en la práctica implica la alternabilidad no sólo del presidente sino de todos los jueces de la Suprema, que no es lo que proponemos. No se plantea la eliminación de la inamovilidad judicial, ya que los jueces podrán ejercer su cargo hasta los 75 años, pudiendo, además, retirarse voluntariamente después de 30 años de ejercicio en la carrera judicial. Además del ribete democratizante de esta disposición, la misma garantiza la realización de un criterio de igualdad entre los integrantes del máximo tribunal para el acceso a la presidencia del mismo.

2.9. Fortaleciendo la Jurisdicción Constitucional: hacia una Sala Constitucional

Es de común acuerdo entre los autores que la jurisdicción constitucional constituye el principal instrumento de garantía para la efectiva realización del principio de supremacía constitucional, de los supuestos básicos del sistema democrático y del orden de valores que conforman el estado de derecho. Cuando se analizan los procesos de transición hacia la democracia destaca el especial interés que, en el rediseño de sus sistemas constitucionales, se ha prestado a la relevancia de la jurisdicción constitucional.

A la carga histórica que ha significado la experiencia del autoritarismo y de los regímenes de fuerza (del totalitarismo europeo a las tiranías latinoamericanas) una de cuyas consecuencias más traumáticas ha sido el absoluto desconocimiento de los derechos fundamentales, es necesario oponerle una firme voluntad encaminada a que los principios cardinales de la Constitución echen raíces en la conciencia ciudadana. Es justamente ese papel el que está llamado a jugar una jurisdicción constitucional, como órgano superior en la interpretación de los principios y de los valores democráticos.

Hoy más que nunca nuestro país necesita una jurisdicción constitucional especializada que asuma un rol protagónico en los ejes siguientes:

a. Afianzamiento del valor normativo y de la fuerza vinculante de la Constitución

La nefasta idea de que *“la Constitución es un pedazo de papel”* ha empañado toda nuestra institucionalidad. Semejante idea, indisolublemente unida a una concepción mecanicista de la función judicial (decir la ley, realizar la voluntad del legislador) han impedido captar el valor normativo fundamental de la carta magna. Esa concepción sólo puede ser superada mediante un poderoso impulso encaminado a afirmar la vigencia de los principios, valores y garantías constitucionales. Una jurisdicción constitucional fuerte es la mejor instancia llamada a generar una contracultura que rompa con la hegemonía de la pesada carga de desconocimiento de nuestros principios constitucionales.

b. Contribuir a fomentar una cultura de los derechos

Los valores y principios constitucionales no son sólo postulados normativos. Constituyen un programa que debe ser desarrollado culturalmente. Es decir, implica una función social de cambio en la ciudadanía en la medida en que los interioriza como parte de su estatus en la sociedad. La vigencia de los derechos implica antes que nada la asunción de que se tienen derechos. Allí donde el ciudadano no cree que tiene derechos (sea porque no los puede hacer valer o por desconocimiento) no existe verdadera libertad. La jurisdicción constitucional juega un rol fundamental en la promoción de esa cultura de reafirmación de derechos, mediante una labor interpretativa expansiva y evolutiva que permite ir sometiendo a control formas consuetudinarias de arbitrariedad o desprotección.

c. Redimensionar el debate constitucional

La jurisprudencia constitucional provoca toda una revolución conceptual, en la medida en que muestra a la Constitución como un instrumento vivo y permanente de interpretación y readecuación. La discusión abierta y constante es la llave para avanzar hacia la consolidación de un Estado más justo y democrático como el que anhelaban los padres y forjadores de nuestra nacionalidad.

Ventajas particulares de una Sala Constitucional: FINJUS considera que el mecanismo idóneo para articular la jurisdicción constitucional en la actualidad lo constituye la creación de de una Sala Especializada al interior de la Suprema Corte de Justicia. Esta modalidad comporta ventajas desde el punto de vista político, del afianzamiento de la cultura de los derechos, de la consolidación del Poder Judicial y, en no menor medida, desde el punto de vista de que la misma se inscribe, en líneas generales, en la tradición en la que se ha conformado nuestra experiencia constitucional como Nación.

a. Ventajas de la Sala desde el punto de vista político

Alcanzar los consensos requeridos para la realización de una jurisdicción constitucional especializada, conlleva un arduo proceso de negociaciones y acuerdos políticos. En nuestro país ya se han conocido iniciativas frustradas por

instaurar un Tribunal Constitucional autónomo siguiendo la tradición del derecho continental europeo. Sin embargo, la oposición a dicha iniciativa, tanto a nivel doctrinal como estrictamente político no se ha hecho esperar. Se objeta que resulta mucho más difícil, dada la naturaleza de nuestro sistema político, orquestar un tribunal de estas características. Cálculos que van desde las implicaciones económicas hasta las dificultades para la negociación política han sido obstáculos que se suman a los anteriores. **Es así que una Sala Constitucional al interior de la Suprema Corte de Justicia es una iniciativa más viable y FINJUS recomienda encaminar los esfuerzos en esta coyuntura.**

b. Ventajas desde el punto de vista de las exigencias normativas

Para esta defensa de la Constitución podemos contar modernamente con todos aquellos instrumentos jurídicos y remedios procesales establecidos por un ordenamiento jurídico para conservar tanto el Derecho de los Derechos Humanos como la normativa constitucional y lograr el desarrollo y la evolución de las normas constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, su adaptación a la realidad constitucional y, desde el ángulo de la Constitución material, logrando su transformación conforme a las normas programáticas contenidas en la propia Constitución.

c. Sala Constitucional y conflictos de competencia

Incluso en países con democracias consolidadas como Alemania y España, con frecuencia se presentan importantes conflictos relativos a los límites de competencia entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. Son comunes los alegatos, por parte de la Corte Suprema, en el sentido de que el Constitucional interfiere en sus ámbitos de competencia. Sólo el apego irrestricto a los valores democráticos ha permitido que estas disputas se resuelvan sin mayores consecuencias para la estructura de poderes definida por la Constitución. En países como el nuestro, conflictos de esta naturaleza podrían afectar las de por sí frágiles estructuras democráticas. Una Sala Constitucional al interior de la Suprema Corte de Justicia evitaría este tipo de conflictos y dificultades.

d. Sala Constitucional, poder judicial y reforma del sector justicia

La jurisdicción constitucional bajo la forma de una sala especializada al interior de la Suprema Corte de Justicia conlleva necesariamente el afianzamiento del Judicial como poder del Estado. En el marco del relanzamiento de la segunda oleada de reformas del sistema de administración de justicia en el país, el fortalecimiento del Poder Judicial podría traducirse en un incentivo moral que contribuya a reimpulsar dicho proceso.

Asimismo, tomando en consideración que uno de los grandes déficits de dicho proceso de reformas consiste en que el mismo no ha hecho posible en la práctica la efectiva tutela de los derechos fundamentales, el adecuado funcionamiento de la jurisdicción constitucional, visto como parte central del mismo, vendría a darle la dimensión sustantiva de la que el mismo ha adolecido.

e. Sala Constitucional y tradición de control de constitucionalidad en República Dominicana.

Finalmente, una Sala Constitucional enmarcada en la Suprema Corte de Justicia se inscribe, a grandes rasgos, en la tradición de justicia constitucional que por más de un siglo ha dominado el sistema jurídico en nuestro país. Herederos del modelo norteamericano de control de constitucionalidad, en el que todos los jueces lo son ante todo de la Constitución, entendemos que la mejor manera de salvaguardar el sistema de derechos y libertades fundamentales constitucionalmente consagrados es preservando los rasgos generales de nuestra tradición en esta materia. Lo contrario implicaría la creación de un órgano con competencia exclusiva, con lo cual los demás jueces no podrían decidir las controversias de carácter constitucional que se les presenten. Esto lastima tanto la prontitud de la administración de justicia, como el marco de protección de los derechos fundamentales y del principio de supremacía constitucional.

3. El Ministerio Público en la Reforma Constitucional

El Ministerio Público es una de las instituciones más disfuncionales que existen en el sistema de justicia. Nacido en el seno de la codificación Napoleónica (a imagen y semejanza del juez en que litigaba), fue inutilizado ante el poder que conservaban los jueces (absoluto en la instrucción y relativo en el juicio): nunca pudo madurar. Si a todo eso se suma su adscripción incondicionada a la burocracia ejecutiva y la práctica clientelista en que tuvo que desarrollarse, no queda más que admitir que pudiera estar peor.

Sin embargo, la reforma de la justicia penal ha permitido el renacimiento de la esperanza en convertir al Ministerio Público en una institución fuerte. Es, sin lugar a duda, el motor de cambio de la reforma de la justicia penal: la mecánica adversarial no sólo supone un reto para el Ministerio Público aisladamente considerado, sino que en la medida en que no funcione genera una aureola de impunidad que termina deslegitimando (no sólo su trabajo) sino también el de las demás instituciones.

Hay que reconocer que el Ministerio Público ha dado importantes pasos de avance en los últimos dos años: la introducción de la carrera y el proceso de capacitación avanzado por la Escuela Nacional del Ministerio Público, el inicio de un Modelo de Gestión de Fiscalías, el establecimiento de un Instituto Nacional de Ciencias Forenses, son muestras preclaras de una nueva mística operacional.

Ahora bien, no podemos olvidar que vivimos en un país con una frágil configuración institucional. La juventud de este proceso, las contradicciones e incongruencias técnicas expresadas en la Ley 78-03, Estatuto del Ministerio Público, así como lo débil que a estos fines resulta regulación fundamentalmente reglamentaria de la Carrera, son aspectos que en sí mismos no constituyen una garantía para la permanencia, continuidad y consolidación de los logros que se han alcanzado. Se hace necesario además, un serio compromiso, la colaboración, la decidida voluntad y el esfuerzo mancomunado de todos

los sectores que en nuestra sociedad aspiran a contar con un Ministerio Público profesional, capaz e independiente.

Uno de las cuestiones que más hieren la institucionalidad del Ministerio Público es su falta de identidad constitucional. Apenas se la regula como una institución refleja de la judicial. La propia ley que regula su “estatuto” no pudo romper con esa pesada ideología y quedó encerrada en una cosmovisión incoherente con las disposiciones del Código Procesal Penal, en la medida en que no tradujo la especificidad de la función del fiscal, más allá de los principios. Así las cosas, uno de los primeros aspectos que debe abordar la reforma constitucional con relación al Ministerio Público es la definición de una identidad propia.

3.1. La propuesta

Lo primero que sugerimos en relación con el Ministerio Público es reconocerle la dignidad constitucional que se merece. En tal sentido, proponemos la definición constitucional de su misión consistente en promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de interesados, así como procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.

En el mismo orden arriba señalado, entendemos que el texto constitucional debe establecer que el Ministerio Público ha de ejercer sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación, independencia jerárquica, autonomía funcional, presupuestaria y administrativa, y con sujeción a los de principios de legalidad y objetividad. Estamos animados por el interés de que sean definidos con rango constitucional los aspectos conceptuales básicos que rigen la labor del Ministerio Público.

Otro de los aspectos que sugerimos es el establecimiento en la Ley Fundamental del Estatuto de Carrera del Ministerio Público, a fin de garantizar la inamovilidad de sus miembros y la independencia funcional en sus actuaciones. Estamos convencidos de que el sistema de carrera resulta indispensable para lograr la profesionalización y el respeto por la función de nuestros fiscales, y creemos que no es suficiente con que la misma se encuentre en un reglamento que desarrolla las disposiciones de una ley plagada de contradicciones e inconsistencias. Todo lo relativo a la regulación de la carrera y del estatuto de inamovilidad e independencia funcional de los miembros del Ministerio Público han de ser desarrollados posteriormente por una ley, de conformidad con nuestra propuesta.

En relación con el Procurador General de la República, sugerimos que el mismo sea designado por el Senado, de una terna que a tales fines le someterá el Presidente de la República, por un período igual al del mandato presidencial.

Igualmente, en relación con el Ministerio Público, sugerimos que la Constitución que resulte de este proceso de reforma elimine la estructura refleja que del Poder

Judicial tiene actualmente el Ministerio Público y que el Congreso Nacional desarrolle legislativamente este importante asunto. Esto significa que el Ministerio Público, como ente regido por el principio de unidad, pueda ser representado ante las distintas instancias judiciales por el funcionario que esté conociendo desde su origen cada caso. Con esta propuesta se pretende garantizar la idea de continuidad en el seguimiento de los procesos judiciales en los que participa el Ministerio Público, permitiéndole al fiscal que conoce el caso desde primera instancia, poder llevarlo hasta Casación si fuera necesario, puesto que se presume es el funcionario que mejor conoce y, por ende, mejor puede defender el caso de que se trate.

Asimismo, como una manera de garantizar la autonomía presupuestaria y administrativa del Ministerio Público, sugerimos como de alta prioridad **que se consagre con rango constitucional un mínimo del 2% del presupuesto general de la nación.** En caso de necesidad manifiesta, la ley podrá disponer una partida inferior a ese tope mínimo con el voto favorable de las tres cuartas partes de la totalidad los miembros de cada una de las Cámaras Legislativas.

4. La Defensa Pública en la Reforma Constitucional

El Servicio Nacional de Defensa Pública constituye una de las más loables instituciones que afloraron de la primera oleada de reformas a la justicia. Sin embargo, la reforma constitucional debe ser un espacio propicio para dejar claramente asentada su autonomía funcional, administrativa y financiera, con presupuesto diferenciado e independencia técnica en el cumplimiento de sus funciones.

Igualmente, es necesario constitucionalizar su finalidad que no es otra que proporcionar defensa y asesoramiento técnicos a los imputados que por cualquier causa carezcan de abogado, así como también llevar a cabo cualquier acción que, conforme a la política institucional, tienda a asegurar los derechos de los asistidos. Esa constitucionalización contribuirá considerablemente a mejorar las condiciones de acceso de los ciudadanos al sistema de administración de justicia, a garantizar el principio general de igualdad y el equilibrio necesario en el proceso judicial y la correspondiente cultura de la exigibilidad de los derechos.

Aún más, “el servicio público de defensa coadyuva a la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos; genera desde el propio Estado críticas al sistema de justicia y presenta estrategias de oposición a la selectividad, violencia, desigualdad e injusticia, que pueden surgir del ejercicio de la autoridad pública si no encuentran contrapeso. Es entonces un órgano de control ante la arbitrariedad y corrupción estatal que permite la efectivización y humanización de la administración de justicia”. Su inserción en la Constitución potencializa esas capacidades que tímidamente empiezan desarrollarse.

5. Sobre el Poder Ejecutivo y la Administración en la Constitución Dominicana

5.1. *Sobre la reelección presidencial.*

La cuestión de la reelección presidencial ha generado un debate de gran importancia por sus implicaciones en la sociedad dominicana. Ya en la reforma constitucional de 1994 se le prohibía, identificada como uno de los elementos que más contribuyen a la existencia de prácticas clientelistas y patrimonialistas en nuestra cultura política. Sin embargo, apenas ocho años después la figura de la reelección retornó a nuestra Constitución, de la mano de los tradicionales intereses particulares en contraposición a la necesaria institucionalización democrática.

Consideramos que la reelección presidencial debe ser eliminada de la Constitución, volviendo así al espíritu que alentó la aludida reforma de 1994, a partir de los siguientes elementos: **la precaria institucionalidad de nuestro sistema político**, al reforzar la alta concentración de atribuciones que las leyes y la cultura política reconocen al Presidente de la República, sin estar sometido al sistema de balances y contrapesos propio del principio de la división de poderes y con bajos niveles de control en el ejercicio de sus funciones. Asimismo la reelección propicia **el uso discrecional de los recursos del Estado**, lo cual ha sido reconocido recientemente por estudios el Banco Interamericano de Desarrollo y el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard, que sitúan al país como el primero en América Latina con mayor discrecionalidad y menos controles en el manejo de los recursos públicos³. Todo lo anterior conforma un cuadro que **impacta negativamente en el desempeño conjunto de la administración pública**, ya que ésta se convierte en escenario de la campaña electoral, dado el activismo al que conducen a la burocracia estatal para preservar sus puestos por la ausencia de un sistema serio de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

5.2. *Servicio Civil y Carrera Administrativa.*

El conjunto de competencias exorbitantes que al Presidente de la República le otorga la Constitución en su artículo 55 producen un elevado nivel de centralización de la actividad estatal en manos del Poder Ejecutivo y de la administración central. Una de las peores de todas esas competencias es el hecho de que, como jefe de la administración pública tiene facultad discrecional para designar y destituir libremente a todos los funcionarios y empleados que no pertenezcan a otro de los poderes del Estado. Ha dado lugar a una burocracia estatal parasitaria que se recicla con cada cambio de gobierno y que es

³ La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006.

utilizada como botín político mediante prácticas clientelistas a través de sistemas corruptos de tráfico de influencia.

Proponemos que se establezca con rango constitucional la Carrera Administrativa y el principio de inamovilidad de los funcionarios de carrera, para establecer un sistema meritocrático como base de una burocracia estatal profesionalizada y estable, que convierta el servicio público en un referente de eficacia y transparencia.

Las funciones en la administración pública, central, municipal o descentralizada deben ser ocupadas por personal idóneo, elegido mediante concurso público de méritos. La ley establecerá un sistema de Carrera Administrativa y Servicio Civil, inspirado en los principios fundamentales de la Administración Pública, que asegure la inamovilidad de los funcionarios públicos, salvo falta en el ejercicio de sus funciones, quedando exentos de esta disposición los Secretarios y Sub-secretarios de Estado, y encargados de organismos autónomos y descentralizados y similares, quienes serían elegidos conforme a la potestad del Poder Ejecutivo, salvo que la ley expresamente disponga lo contrario.

5.3. Creación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo y Tributario.

Es urgente el establecimiento de una jurisdicción contencioso administrativa y tributaria enmarcada en el Poder Judicial, que tenga como misión central someter a control la actividad de cada uno de los órganos de la administración pública. Este control debe ser ejercido, como es el mandato de nuestra tradición constitucional, por el Poder Judicial, lo cual no se ha materializado. La responsabilidad atribuida a la Cámara de Cuentas, como tribunal Superior Administrativa desde 1951, ha demostrado ser un verdadero obstáculo en el camino de hacer responsable a la Administración frente a los administrados y crear un marco legal adecuado para proteger los derechos fundamentales de las personas frente al Estado. Se busca, con la creación de la jurisdicción, superar la dispersión de tribunales que conocen lo contencioso-administrativo y tributario, unificar su mecanismos de designación y dispersión y sobre todo, universalizar el control de la jurisdicción contencioso administrativa y tributaria en relación a toda acción, inacción o vía de hecho de los órganos que ejercen función administrativa. La ley debe desarrollar las competencias y funciones de esa jurisdicción. Es más, ya en FINJUS se ha avanzado en una propuesta legislativa sobre la misma.

5.4. El control Constitucional de los Actos Normativos del Ejecutivo de Alcance General.

En nuestro país es comúnmente aceptada la competencia de los jueces para declarar la nulidad o para inaplicar las leyes que repugnan a la Constitución. Sin embargo, el nivel de acuerdo entre aquellos que son expertos y los que no lo son se relativiza cuando se trata de determinar si el juez constitucional tiene competencia para declarar la nulidad de un Decreto del Poder Ejecutivo.

Una corriente del debate plantea que la actividad jurisdiccional de anulación de un decreto constituye una interferencia del Poder Judicial en una esfera de influencia propia del Poder Ejecutivo, produciendo una vulneración del principio de la separación de poderes. Se apoya en que el numeral 1 del artículo 67 de la Constitución, al otorgar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de control concentrado de la constitucionalidad, sólo menciona la palabra ley, deduciendo de ello que el decreto queda excluido de esa competencia.

Sus argumentos no tienen verdadera base jurídica. Si la declaratoria de inconstitucionalidad de un decreto constituye una violación al principio de separación de poderes, es lógico suponer que también violenta este principio la actividad jurisdiccional de control de constitucionalidad de la ley, toda vez que la ley es una norma emanada de un poder público que no es el judicial. Además no toma en consideración el significado, alcance y función del principio de la separación de poderes en las democracias constitucionales contemporáneas, que en la actualidad es concebido como un efectivo mecanismo de balance y contrabalance, de vigilancia y control recíproco entre los poderes para evitar la arbitrariedad. Es, en definitiva, lo que viene a significar es un eficaz mecanismo de realización, más de que una vulneración, del principio de la separación de poderes.

La segunda postura del debate enfatiza que la Constitución en su artículo 46 dispone la nulidad de pleno derecho de toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto que le sea contrario, debido que este conjunto de normas debe estar subordinado a la Constitución. El ejercicio de declarar su nulidad de cualquiera de estas normas la propia Constitución la atribuye al Poder Judicial.

En virtud de lo expuesto más arriba, consideramos oportuno proponer que sea reformada la parte final del numeral 1 del artículo 67 de la Constitución, para que se haga explícita la competencia del órgano de control de la constitucionalidad por vía directa de todos los actos normativos de alcance general y obligatoria observación.

5.5. Las Exigencias de Control en la Ejecución Financiera y Presupuestaria por parte del Ejecutivo.

Otro de los aspectos que deben ser sometidos a examen en el debate sobre la reforma constitucional es el relativo al control del Ejecutivo, en la confección y ejecución del presupuesto general de la nación, entre otros aspectos financieros globales debido a su alta discrecionalidad en el uso de los recursos del Estado por parte del Ejecutivo, por los efectos negativos que esto tiene en la eficaz realización del sistema de controles y contrapesos que propio del principio de la división de poderes en una democracia constitucional.

Por ello consideramos que la reforma constitucional debe regular de manera expresa la iniciativa legislativa del Ejecutivo en materia de presupuesto, desde el punto de vista de

los plazos que debe observar para someter el proyecto a las Cámaras del Congreso Nacional. Como se sabe el Proyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos de cada año llega al Congreso Nacional cuando faltan apenas días (a veces horas) para que finalice el año, lo que impide su estudio ponderado en el Congreso. Es por esto que **sugerimos que el texto de la Constitución establezca que el Proyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos sea sometido a más tardar el 30 de noviembre de cada año, a fin de que el mismo pueda ser objeto de la discusión que requiere y que el Legislativo pueda llevar a cabo su labor controladora adecuadamente.**

En este mismo sentido favorecemos que se refuercen los controles sobre los gastos extraordinarios no contemplados en el presupuesto de forma que el Poder Ejecutivo tenga la obligación de solicitar autorización expresa, y fundamentar detalladamente las razones por las que pretende destinar recursos no presupuestados a la realización de una iniciativa determinada, así como la posibilidad de mover partidas presupuestarias de una dependencia a otra.

5.6. Aspectos Generales en el Poder Ejecutivo.

Las reformas constitucionales recientes (y las leyes desarrolladas en base a las mismas) han dejado obsoletas algunas atribuciones consignadas en el art. 55 al Presidente de la República. En tal virtud, proponemos que sean eliminados los numerales 9, 11, 16, 20, 25, 26 y 27 del referido artículo constitucional, para evitar las contradicciones internas que suponen las mismas.

6. El Poder Legislativo: El Juicio Político, el Mecanismo de Suplencia de las Vacantes y otros Aspectos

6.1. El juicio político y la necesidad de su revisión en la Constitución dominicana.

El artículo 26 de la Constitución faculta a la Cámara de Diputados para formular acusación contra los funcionarios públicos por la exhibición de mala conducta o la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones, mientras que el numeral 4 del artículo 23 faculta al Senado para llevar a cabo un juicio contra los funcionarios electivos que incurran en una de las prescripciones antes señaladas.

Se trata del establecimiento del denominado juicio político, que es uno de los mecanismos por medio de los cuales las sociedades democráticas someten a control el ejercicio del poder de sus gobernantes y funcionarios electivos, pudiendo su realización implicar hasta la destitución del cargo si se encontraran suficientes indicios de que la responsabilidad del funcionario de que se trate estaba comprometida. Lamentablemente en la actualidad esta institución se ha convertido en una ficción, debido a que el requisito

de mayoría constitucionalmente exigido para el juicio político en ambas cámaras es de tres cuartas partes de la totalidad de sus respectivas matrículas.

Proponemos revisar la figura del juicio político en nuestro sistema jurídico, de manera que el requisito de mayoría pase a ser de 3/5 (tres quintas partes) tanto para la formulación de la acusación como para la realización del juicio.

6.2. El problema político de la suplencia de las vacantes en el Congreso Nacional y alternativas de solución.

Los artículos 19 y 20 de la Constitución dominicana regulan la manera en que deben suplirse las vacantes que se presenten en cada una de las cámaras del Congreso Nacional. De conformidad con el canon constitucional, la Cámara en la que se produzca la vacante deberá escoger el sustituto de una terna que le presente el organismo superior del partido que postuló al legislador cesante.

Este mecanismo presenta, en el ordenamiento constitucional dominicano, dos niveles elevados de inconvenientes. En primer lugar, entraña un importante nivel de deficiencia en lo relativo al principio de representación, puesto que la función de legislador se legitima por el voto popular. El Congreso Nacional es la instancia de representación popular más genuina con que cuentan los sistemas constitucionales democráticos, y ello se basa en el hecho de que los ciudadanos de las distintas demarcaciones eligen a aquellos candidatos que entienden mejor pueden hacer valer sus intereses y aspiraciones en el debate congresional. La suplencia de las vacantes que se presenten debe, por lo menos, aproximarse al espíritu de representación democrática subyacente a la función legislativa. El otro inconveniente es el que deriva de la práctica que amenaza con instaurarse en el país de traficar con las curules congresionales.

Es por estas razones que entendemos que debe establecerse un mecanismo más transparente y democrático para suplir las vacantes en el Congreso Nacional. Como alternativas se pueden valorar las siguientes:

- a. En el caso de la Cámara de Diputados, sugerimos que el escaño vacante sea ocupado por el candidato del mismo partido que en las elecciones precedió en cantidad de votos al congresista saliente en su demarcación territorial.
- b. Para el caso de los senadores, proponemos que al procedimiento que actualmente está regulado en la Constitución, incorporarle un requisito de mayoría calificada para la elegir a uno de los incluidos en la terna propuesta por el partido al que pertenece el legislador cesante.

6.3. Limitar la fragmentación territorial y la matrícula de la Cámara de Diputados.

Una de las críticas que se formulan de manera más incisiva a la labor legislativa en los últimos años tiene que ver con la forma inadecuada como el Congreso Nacional ha facilitado la fragmentación territorial de la Nación, atendiendo en la mayoría de los casos a criterios de carácter partidista, lo que ha dado lugar a la formación de nuevas provincias, municipios y distritos municipales. La fuerza que ha dinamizado esta aguda fragmentación se encuentra en el aumento de los ingresos municipales vía el Presupuesto Nacional y la necesidad de ampliar la representación política en la Cámara de Diputados. Es urgente que se detenga la creación de nuevas demarcaciones. Se requiere que nos aboquemos como país a analizar, en base a una perspectiva comparada, cuál debe ser la distribución política más eficiente y que de paso contribuya a evitar que las cámaras legislativas se conviertan en organismos afectados de un gigantismo que sean posteriormente un obstáculo para la expresión diáfana y expedita de la voluntad popular en materia de la elaboración de las normas que necesitamos para nuestro desarrollo. **Sugerimos que la Constitución recoja esta posición, prohibiendo la creación de nuevas provincias, limitando también de este modo la creación de nuevas curules para diputados.**

Una de las cuestiones que recientemente empiezan a generar preocupación nacional es el crecimiento incontrolado de la Cámara Legislativa, que está en la base del criterio de cantidad y distribución regulado en el art. 24 de la Constitución: “un diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción de más de veinticinco mil, sin que en ningún caso sean menos de dos por provincias”. No se trata de una trivialidad, sino que efectivamente ese crecimiento amenaza con socavar el correcto desempeño de ese órgano legislativo, con la inevitable secuela de un aumento del gasto público en sueldos de legisladores y burocracias administrativas de apoyo, dietas, costos de representación, etc.

Ante semejante panorama, es necesario revisar la forma de distribución de los escaños a lo interno de las provincias. La experiencia comparada muestra un criterio más apropiado: **distribución proporcional**. Se trata de establecer un número de legisladores fijos que serán distribuidos, en base a una ley para cada elección específica, entre las provincias en base a la proporción poblacional.

Creemos que el criterio proporcional es el más idóneo para contener la expansión de la Cámara de Diputados. Por lo que **planteamos la fijación de un límite de 178 diputados, manteniendo la asignación de una cuota mínima de dos por provincia y los demás elegidos en base al criterio de proporcionalidad en razón de la base poblacional que posean según los datos del último censo nacional.**

7. Establecimiento del Poder Municipal

La idea de un Poder Municipal no es para nada nuevo en nuestro país, fue expresamente concebida por el patricio Juan Pablo Duarte (rompiendo como la idea tripartita de Montesquieu) como forma de mejorar la administración y darle rapidez a los asuntos públicos. También fue defendida por Pedro Francisco Bonó en el Congreso Constituyente

de Moca. E, incluso, fue instituida en la Constitución de 1865, pero tristemente derogada meses más tarde cuando Buenaventura Báez reinstaura la Constitución de 1854.

Quizá como evocación inconsciente del ideal patricio, las tendencias modernas enfatizan la creación de espacios de poder local como expresión de los ciudadanos en mejorar (participando) sus niveles y calidad de vida. Esa tendencia se muestra como un incremento en el rol de las actividades que los municipios realizan en la construcción de la democracia.

Hay que destacar como la participación activa de los ciudadanos (y sus organizaciones) en la vida municipal se ha manifestado en la elaboración de los presupuestos participativos, los calidos abiertos, entre otras loables iniciativas que estimulan la corresponsabilidad social en la toma de decisiones del municipio. Es decir, se ha conformado un verdadero Poder Municipal que desborda las tareas tradicionales que se le han asignado.

El afianzamiento de ese poder mediante su expreso reconocimiento constitucional significa un compromiso con el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en la vida local, un acercamiento de lo público a sus necesidades y, por tanto, un mecanismo idóneo para la realización de un bienestar general más palpable.

En vista de la importancia que viene asumiendo la vida local, planteamos introducir el Poder Municipal en la Constitución y dotarlo de autonomía presupuestaria y administrativa, mediante la inclusión de un porcentaje en el Presupuesto Nacional. La Ley debe determinar el alcance y las competencias de la descentralización y las funciones que serán reasignadas a los municipios, en un constante fortalecimiento su rol social y el empoderamiento los ciudadanos en su desempeño cotidiano.

En esa misma lógica, consideramos necesario dotar a los Ayuntamientos de iniciativa legislativa en asuntos municipales, con el apoyo de al menos el 30% de los mismos. Esta iniciativa será regulada por la ley.

8. La Asamblea Constituyente como Método de Reforma

Finalmente, queremos sugerir que la figura de la Asamblea Constituyente electa por voto popular como procedimiento de reforma constitucional sea incorporada a la Constitución para todos los escenarios de reforma de la misma. E incluso que los trabajos constituyentes sean sometidos a un referéndum aprobatorio. Una serie de argumentos nos llevan a esta sugerencia:

a. El argumento del consenso superior

En toda la discusión sobre la reforma constitucional producida en el país en las últimas décadas, el único punto en torno al que se puede verificar un acuerdo invariable es el referido a la necesidad de reformar la Constitución por medio de un proceso

constituyente. Este nivel de consenso se puede confirmar cuando revisamos los anteproyectos de reforma de nuestra Ley Fundamental elaborados por la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, por la Universidad Autónoma de Santo Domingo y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. De igual modo, el esfuerzo consultivo llevado a cabo por la CONARE en la anterior gestión del Presidente Fernández, recogidas en la publicación Debates Constitucionales, Serie Conversatorios.

Más aún, los principales partidos políticos del país suscribieron el llamado Pacto por la Reforma Constitucional en el que se comprometieron a llevar a cabo un proceso de reforma constitucional por medio de una Asamblea Constituyente de elección popular.

b. El argumento del pluralismo

La Constituyente por elección popular, impulsada sobre el nivel de consenso al que se ha hecho referencia, es el único mecanismo que garantiza la representación efectiva de los diversos sectores sociales y políticos en cada una de las fases del proceso de reforma: tanto en la discusión sobre los contenidos (consulta y deliberación pública), en la selección del órgano encargado de concretar el debate (nivel de libre decisión ciudadana), así como en el proceso posterior de ratificación, mediante un referendo derogatorio, del resultado de la labor constituyente (nivel de control ciudadano del proceso).

Mucho se ha criticado la creciente participación de la sociedad civil en el debate político nacional. Sin embargo, el valor del pluralismo es una cuestión que garantiza mucho más que la diversidad de los partidos y concepciones políticas y morales, se refiere también a la necesidad de abrir los canales de participación y de toma de decisiones a los más amplios sectores que informan la sociedad. Cuando miramos a nuestro alrededor, podemos constatar que las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos -democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de democracia participativa. El hecho del pluralismo favorece sustancialmente este tránsito.

c. El argumento de la capacidad de decisión efectiva

La Constituyente convierte al pueblo, de una instancia de deliberación sobre temas de interés general, en un sujeto activo de decisión sobre qué, cómo y por medio de quiénes éste quiere que se adopten las grandes decisiones que, como la reforma constitucional, inciden de manera determinante en el entramado de las relaciones sociales y políticas.

La construcción de ciudadanía, la ruptura del divorcio histórico entre Constitución y ciudadano sólo será posible en la medida en que el proceso de reforma permita que el pueblo, a la vez que destinatario de las normas del pacto social que la Constitución traduce, se sienta coautor de cada una de sus cláusulas. Y sólo puede sentirse

colegislador, en sentido asignado por Kant a esta idea, en la medida en que es partícipe y puede tener control efectivo del proceso de producción de las normas que rigen su convivencia, y cuya máxima expresión se encuentra en la Constitución.

No hay auténtica Constitución donde no hay cultura constitucional, debate abierto y plural, preocupación real de los sujetos sociales por la preservación y mejoramiento de sus referentes normativos, allí donde el sujeto del poder constituyente no es el pueblo.

d. El argumento de la complementariedad de los procedimientos

La Constituyente no se opone a la consulta popular, muy por el contrario, cualquier proceso constituyente auténtico obliga a la apertura de un debate amplio y plural sobre el qué de la reforma. Desde este punto de vista, la consulta, que en sí misma no es un método de reforma, se presenta como un momento de particular relevancia en el proceso constituyente. Lo mismo podría decirse de la ratificación por vía del referendo, la cual se puede perfectamente articular en la reforma constitucional por vía de la constituyente.

Un proceso constituyente implica la articulación de una serie de métodos de participación cuya combinación adecuada garantiza con creces las exigencias democráticas de la reforma constitucional. De lo que se trata, en definitiva, es de devolver al pueblo, como auténtico sujeto de la soberanía popular, la potestad para llevar a cabo la obra en la que se expresa con mayor nitidez esa idea de soberanía: la refundación de los supuestos del pacto social, por vía de una reforma constitucional que, puesta en perspectiva histórica, está llamada a tener dimensiones cualitativamente superiores. Para ello, el método en el que mejor se manifiestan una serie de procedimientos complementarios, en pro de una mayor calidad y legitimidad del proceso, es la constituyente.

e. El argumento de la legitimidad democrática

El aspecto más relevante del debate sobre la reforma constitucional en el país no tiene tanto que ver con el contenido, como con el procedimiento por medio del cual se adoptarán las grandes decisiones que la sociedad demanda y merece. Esto amerita una reflexión sobre el objetivo de la reforma. Nuestra experiencia en esta materia es más que elocuente, casi cuarenta eventos de revisión de nuestro documento constitucional nos han enseñado que, más que para profundizar la democracia y afianzar el vínculo entre poder público, ciudadanía y Constitución, los mismos han contribuido a vaciar de contenido normativo y fuerza vinculante las cláusulas de la Ley Fundamental y a debilitar la de por sí precaria institucionalidad democrática en el país.

Esto se explica por el hecho de que, salvo contadísimas excepciones, cada episodio de reforma ha estado orientado a la satisfacción de los intereses coyunturales de determinados grupos y sectores de poder. Para estos grupos, la Constitución, en vez de la norma rectora de sus actuaciones, no ha pasado de ser un instrumento al servicio de sus particulares objetivos y ambiciones, y el principio de soberanía popular postulado por la Constitución, se vacía de todo contenido cada vez que la posibilidad de su ejercicio real es suplantado, desconocido y manipulado para imponer la decisión política de un

pequeño grupo. En la mezquindad de los propósitos, y en el método empleado para alcanzarlos, radica la escasa legitimación democrática de los procesos de reforma de la normativa constitucional dominicana.

Si esto es así, el objetivo central de una reforma constitucional debe entenderse como el escenario de un auténtico proceso de pedagogía democrática que sirva para propiciar un respetuoso acercamiento, un diálogo constructivo entre Constitución, poder y ciudadanía, en el que la orientación por los valores de la democracia y el sistema de derechos y libertades fundamentales, y la apuesta por la consolidación del marco institucional que permitan su desarrollo, constituyan su finalidad última.

El sistema jurídico, del cual la Constitución es máxima expresión, se legitima mediante un procedimiento que permita a los ciudadanos participar, a través de los circuitos por los que circula el debate público, en la orientación de los contenidos de dicho debate. Como ha señalado Habermas: "...el procedimiento democrático de producción de normas tiene que confrontar a los que participan en él con las expectativas normativas que implica la orientación por el bien común, pues el único sitio de donde ese proceso puede extraer su fuerza legitimadora es del proceso de un entendimiento de los ciudadanos acerca de las reglas que han de regir su convivencia."⁴ (Facticidad y validez, p. 149).

Un componente decisivo de ese "entendimiento ciudadano acerca de las reglas que han de regir su convivencia" tiene que ver con la decisión sobre el mecanismo que ha de dar forma y contenido jurídico al debate público. El carácter auténticamente democrático de este mecanismo viene dado por la participación ciudadana, mediante el voto directo, en su designación. En resumen, la garantía de legitimación democrática de la reforma constitucional demanda la deliberación pública en el debate de los contenidos, la participación ciudadana en el proceso de selección de los constituyentes, y la participación ciudadana en la ratificación mediante referendo del resultado del debate constituyente.

9. Propuestas Generales Complementarias

El proceso de Consultas para la reforma constitucional ha arrojado un conjunto de preocupaciones generales en diversos ámbitos de la vida institucional. Se trata de asuntos nada desdeñables que deben ser apoyados como una forma de fortalecer la democracia y el Estado de derecho en la República Dominicana, por lo que FINJUS extiende su apoyo a muchas de esas propuestas.

Asimismo, dado que gran parte de dichas propuestas han sido fundamentadas por otras instituciones con un mayor rigor técnico, en este documento sólo se procederá a una presentación escueta de ellas, como forma de dejar constancia institucional del firme apoyo de FINJUS a las siguientes propuestas:

⁴ Jürgen Habermas. Facticidad y validez. Sobre la democracia y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Editorial Trotta, Madrid, 1998, p. 149

- 1- **Ampliación del catálogo de los derechos individuales y sociales, así como su correspondiente refundición en una denominación única más apropiada: “Derechos Fundamentales”.** Concretamente, apoyamos las propuestas de inclusión de la *protección del medio ambiente*; una reformulación del *derecho a la información pública* (y no sólo a las fuentes noticiosas, sino a todos los ciudadanos), al igual que el derecho de todo ciudadano a requerir a cualquier institución privada la información que sobre su persona se posea; la *reformulación del derecho a la intimidad personal*, familiar, protección de la imagen y datos privados.
- 2- **Ampliación del catálogo de los medios jurídicos de defensa de los derechos: las “Garantías Constitucionales”.** Son atinadas las propuestas de introducción de nuevos mecanismos de protección de derechos fundamentales. Específicamente, los mecanismos de *amparo* y *habeas data* que, unidos al clásico *habeas corpus*, constituyen un paso de avance para el fortalecimiento de la fuerza protectora (efectiva y no sólo reguladora) de la Constitución. Hay que destacar que no se desconocen los esfuerzos encaminados para el afianzamiento de esos derechos por medio de leyes como la novel “**Ley de Amparo**”, pero la dispersión normativa no ayuda al fortalecimiento de los mecanismos de protección, lo que obliga a que repensar en la integración de esos mecanismos en un solo texto legal. Se trata de una preocupación que no es nueva para Finjus, por lo que se ha estado trabajando en la elaboración de un “**Proyecto de Ley de Garantías Constitucionales**” que, junto con la jurisdicción constitucional especializada, refuerce la cultura de los derechos fundamentales y su protección efectiva.
- 3- En los últimos años ha entrado en crisis el paradigma de la (sola) democracia representativa y empiezan a reaparecer **mecanismos de “democracia directa”** que, sin negar del todo que la representación debe ser la regla en las masificadas sociedades de hoy en día, permitan una participación social más activa en la cosa pública. Tal es el caso de la iniciativa legislativa, las vistas públicas, la revocación del mandato, el plebiscito y el referéndum. Sin duda, la introducción de algunos de esos mecanismos en el régimen constitucional dominicano sería una decisión atinada, pero otros podrían socavar las indelebles bases institucionales de nuestro país. Es por ello que, luego de un análisis conjunto de la experiencia comparada y la idiosincrasia dominicana, promovemos la introducción del derecho de iniciativa legislativa con la firma de al menos 10 mil ciudadanos; la constitucionalización del mecanismo de las vistas públicas; la constituyente como mecanismo de reforma constitucional y el correspondiente referéndum aprobatorio.
- 4- La creciente preocupación por el control del manejo de la Administración Pública obliga a un fortalecimiento no sólo del Congreso Nacional, en los términos expuestos en otra parte de la presente propuesta, sino de los mecanismos de fiscalización de los gastos del Estado. En ese sentido, FINJUS se adhiere a la propuesta de institucionalizar un **Sistema Nacional de Control y Auditoría** que permita la coordinación de la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la

República para ser más eficaz el control interno y externo del manejo de los fondos públicos.