

Título original:
**PROPUESTAS PARA LA
REFORMA CONSTITUCIONAL**

Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.
FINJUS

Equipo Técnico:
Servio Tulio Castaños Guzmán
Carlos Villaverde Gómez
María Dolores Díaz Sánchez
Félix María Tena de Sosa
Luis Quezada

Consultor Externo:
Cristóbal Rodríguez Gómez

Editado por:



FINJUS

Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.

Diagramación:
Tony Núñez & Asociados

Impresión:
Editora Amigo del Hogar

Derechos reservados
Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS)
Permitida la reproducción a condición de citar la fuente

Febrero 2009
Santo Domingo, D.N.
República Dominicana



FINJUS

Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.

PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Febrero, 2009

INDICE

Presentación	9
1. Consideraciones preliminares.....	11
2. En torno a los Principios Constitucionales, los Derechos y Garantías Fundamentales: Observaciones al Proyecto y sugerencias	12
2.1. Observaciones y propuestas sobre el Título I: “De la Nación, del Estado y de sus Principios Fundamentales”	13
Art. 4: Sobre el Fundamento de la Constitución	13
Art. 5: Sobre la Supremacía Constitucional	14
Art. 6: Sobre la Forma de Gobierno	15
Art. 23.1: Sobre la participación de los extranjeros en actividades políticas	16
2.2. Observaciones y propuestas sobre el Título II: “De los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales”	17
.....	17
Art. 29: Sobre la igualdad de todos ante la Ley.....	18
Art. 30: Sobre el derecho a la vida	
Art. 34: Sobre las limitaciones que impone	19
el orden jurídico	21
Art. 39: Sobre el derecho de reunión.....	22
Art. 50: Sobre el derecho a la salud	22
Art. 52: Sobre el derecho a la educación	23
Art. 52.2 Sobre los deberes estatales en educación	
2.3. Una reflexión final sobre el tema de los Principios y Derechos Fundamentales	24

3. Observaciones y propuestas en el ámbito del Poder Legislativo	25
3.1 Poder Legislativo y sistema de control político. Brevísimas consideraciones	25
3.2 Mayor protagonismo congresional en el diseño, implementación y control de la ejecución del Presupuesto General de la Nación	26
3.3 El plazo para el debate del presupuesto en las Cámaras	28
3.4 Observación de la Ley de Presupuesto y requisito de mayoría	28
3.5 El Legislativo y el Estado de la Nación	29
3.6 Creación de las Comisiones Parlamentarias de Investigación Política y de Control Presupuestario.....	30
3.7 Control de los Contratos que afecten las Rentas Nacionales	30
3.8 Rediseño de la figura del juicio político.....	31
3.9 Extracción estrictamente congresional de los miembros de la Cámara de Cuentas	32
3.10 Sobre el mecanismo de suplencia de las vacantes en las Cámaras	33
3.11 Extensión del período ordinario de sesiones del Congreso Nacional	35
3.12 Inmunidad Parlamentaria e incompatibilidad funcionales	36
3.13 Creación del Servicio Civil de Carrera Congresional.....	37
3.14 Los riesgos de cohabitación del Poder Ejecutivo y el Legislativo y la continuidad del Estado por vía del Congreso	37
3.15 Observaciones puntuales al articulado el Proyecto relativa al Legislativo.....	38
Art. 65.2	38
Art. 69	38
Art. 80.a	39
Art. 80.f	39

Art. 82	40
Art. 86	40
4. Propuestas en el ámbito del Poder Ejecutivo y de la Administración Central	41
4.1. Presidencialismo atenuado: hacia un nuevo esquema de configuración constitucional del Poder Ejecutivo	41
4.2. Reformar el actual sistema de responsabilidades del Presidente de la República	41
4.3. Ratificación legislativa del gabinete	42
4.4. Sobre el concepto de Poder Ejecutivo con que opera la propuesta	42
4.5. Sobre la reelección presidencial	43
4.6. Servicio Civil y Carrera Administrativa	44
4.7. Fortalecimiento de los órganos autónomos y descentralizados	45
4.8. El Presidente de la República y los cargos de alto nivel	46
4.9. El Poder Ejecutivo y los arbitrios municipales	47
5. Propuestas en el ámbito del Poder Judicial	47
5.1 Más allá del monopolio judicial de la administración de Justicia.	48
5.2 Tribunales, territorio y estructura judicial: pautas para una mayor efectividad en la administración de justicia	48
5.3 Independencia e imparcialidad.	49
5.4 Sobre la recomposición del Consejo Nacional de la Magistratura.	49
5.5 El Consejo Nacional de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder Judicial.	50
5.6 La evaluación de los jueces supremos:	51
más allá de la cuestión disciplinaria.	51

5.7 La Suprema Corte de Justicia y la Carrera Judicial	51
5.8 Período de duración para los jueces supremos que no son de carrera.....	52
5.9 Sobre el escalafón judicial.....	52
5.10 Sobre la designación de los jueces.	52
5.11 Carácter permanente del Consejo del Poder Judicial.	53
5.12 Sobre el control disciplinario de los jueces.	54
5.13 Sobre el traslado y remoción de jueces.	54
5.14 Sobre la evaluación del desempeño de los jueces.	55
6. Sobre la Jurisdicción Constitucional	55
6.1. La Suprema Corte de Justicia y el control de constitucionalidad.	55
6.2. Sobre la jurisdicción constitucional especializada.	56
6.3. Sobre el recurso de Casación en materia constitucional.	59
6.4. Sobre la eficacia de la jurisdicción constitucional.	60
6.5. Sobre la composición y permanencia de los jueces constitucionales	60
7. Sobre la Defensa Pública	61
8. Sobre el Tribunal Superior Administrativo	61
9. Sobre el Ministerio Público	62
10. Sobre las Fuerzas Armadas, Cuerpos Policiales y de la Seguridad y Defensa	64
11. Creación del Poder Municipal	66
12. Sobre el método de la reforma constitucional	68

Presentación

Desde la apertura formal del actual proceso de reforma constitucional, con el decreto No. 323-06 del 3 de agosto de 2006, el Consejo de Directores de la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) decidió intervenir en los espacios creados para compartir propuestas de modificación de nuestra carta magna.

A lo largo de su trayectoria FINJUS ha abogado por la realización de cambios en la constitución vigente, con especial énfasis en áreas institucionales que han mostrado, a partir de evaluaciones sistemáticas de su desempeño y funcionamiento, mayor necesidad de ajuste y profundización. Estos cambios estarían orientados a apuntalar la seguridad jurídica y el clima de inversiones y desarrollo del país, reforzando el reconocimiento y respeto de las reglas inherentes al Estado de derecho. En virtud de ello hemos externado nuestra preocupación por la tardanza de los sectores e instituciones claves en asumir una reforma seria de la Constitución de 1994, al tiempo que hemos manifestado agudas críticas por la forma precipitada e inadecuada en que se abordó esa tarea en el 2002.

En FINJUS estamos convencidos en que para reforzar nuestro sistema democrático y expandir nuestra institucionalidad, es imprescindible la superación de las inconsistencias, incoherencias y vacíos en la Constitución vigente. De allí nuestro interés en compartir algunas propuestas de modificación del texto constitucional vigente con todos los sectores nacionales y en especial con el Congreso de la República, como órgano responsable de su reforma.

En el documento anexo FINJUS destaca la necesidad del respeto de la independencia e inamovilidad del Poder Judicial; la urgencia de la democratización del Consejo Nacional de la Magistratura; la creación de un órgano de control constitucional; el reconocimiento de la carrera del Ministerio Público y su independencia funcional; la creación de un órgano de gobierno del Poder judicial; la constitucionalización del Servicio Civil y Carrera Administrativa; la necesidad de fortalecer el control congresional de la ejecución presupuestaria, entre otras áreas prioritarias.

Finalmente, al hacer llegar estas propuestas al Congreso Nacional, nos anima la esperanza de que los argumentos que contiene redunden en el logro del necesario consenso social que requerimos para esta trascendental tarea.

Marino Ginebra Hurtado
Presidente

Servio Tulio Castaños Guzmán
Vicepresidente Ejecutivo

1. Consideraciones preliminares

El desafío mayor al que se enfrenta el sistema constitucional dominicano no consiste en determinar cuáles contenidos deben ser incorporados y cuáles deben ser sustraídos de la Constitución actualmente vigente. No tiene que ver tampoco con el procedimiento más idóneo para llevar a cabo la reforma de tales contenidos, aun cuando ambas cuestiones tienen gran importancia en el debate actual. La cuestión más relevante, aquella en la que verdaderamente se define el sentido de la iniciativa de reforma, es la relativa a si seremos capaces de convertir la Constitución en una norma jurídica efectiva, que cumpla con las finalidades últimas para las que han sido creadas las constituciones modernas: disciplinar el ejercicio del poder como condición para garantizar el clima de derechos y libertades propio de un Estado de Derecho.

La concepción de la Constitución como norma implica, por sobre todas las cosas, un comprometido reconocimiento de que todos, la administración y los administrados, los acaudalados y los menesterosos, los débiles y los poderosos, le debemos sin distinción idéntica obediencia. Esto tiene tal nivel de relevancia en el debate actual, porque en más de 160 años de vida republicana, la Constitución, y el sistema institucional por ella establecido, ha sido un instrumento al servicio de los intereses de los gobernantes y de sectores políticos que no acaban de entender que no puede haber auténtica democracia ni Estado de Derecho allí donde las ansias de poder son la medida última de todas las cosas.

Desde este punto de vista, la más trascendental de las reformas consiste en apuntalar una cultura de respeto colectivo por el sistema de valores que conforman el ordenamiento constitucional en su conjunto. Sólo un sistema de valores constitucionales comúnmente compartidos, puede ofrecernos un punto de referencia para orientar el proyecto de sociedad hacia el que queremos avanzar. En un mundo donde todos los valores están en entredicho; donde las señales tradicionales de identidad como la religión, el territorio y la cultura nacional transmutan constantemente en la vorágine de la interculturalidad, el multilingüismo y los cada vez más intensos flujos migratorios que se producen a escala planetaria, la Constitución deviene en la fuente por excelencia de cohesión e identidad colectivas.

El proceso de reforma constitucional debe ser la ocasión, por lo tanto, para perfilar el proyecto de país que queremos ser y para comprometernos a avanzar colectivamente hacia su realización. De ahí que la exigencia del mayor nivel posible de consenso para cristalizar la reforma se presenta como un tema de primerísima importancia. Sólo en la medida en que todos los sectores sociales y políticos puedan prestar su consentimiento respecto de las líneas generales de la reforma, es razonable esperar comportamientos de respeto y compromiso con el resultado de la misma.

La anterior es una idea vieja y se inscribe en la concepción kantiana del derecho: la validez del sistema jurídico debe aspirar no sólo a que las personas acepten el derecho por la amenaza de sanción que la violación a sus disposiciones conlleva, sino además porque tengan buenas razones para ello. Por eso es necesario que los destinatarios de la norma se sientan al mismo tiempo como sus coautores, es decir, como coparticipantes activos en el debate público llevado a cabo para su elaboración.

2.

En torno a los principios constitucionales, los derechos y garantías fundamentales: Observaciones al Proyecto y sugerencias

El Proyecto de Constitución incorpora una serie de Principios Rectores del ordenamiento jurídico, tales como solidaridad, pluralismo, paz, igualdad, libertad y justicia, lo que constituye una muestra de madurez y conciencia respecto de las macrotendencias hacia las que se enrumban las constituciones del mundo en la época actual.

Lo mismo cabe señalar en relación con la extensa lista de derechos fundamentales que se incorpora al Proyecto. La consagración de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el texto del Proyecto, en atención a las líneas maestras trazadas por la Convención de las Naciones Unidas de noviembre 20 de 1989; el reconocimiento expreso de los derechos de las personas con discapacidad; de los derechos colectivos y los intereses difusos; la expansión del catálogo de derechos sociales, económicos y culturales, debe permitir eliminar las dudas en los actores del sistema jurídico respecto del rango normativo superior y la fuerza jurídica vinculante que los caracteriza.

En tal sentido, reconocemos como positivo el hecho de que se puedan consagrar expresamente en la Constitución que resulte del proceso de reforma, tanto la lista de principios como de derechos fundamentales antes aludidos. No obstante, consideramos oportuno formular algunas observaciones puntuales que entendemos podrían mejorar, tanto la calidad técnica del texto, como la coherencia del sistema de garantías por él tutelado.

Comencemos por indicar nuestras observaciones a un conjunto de artículos contenidos en el Título Primero del Proyecto de Constitución, los cuales desarrollan los principios generales enunciados en el artículo 1 del mismo, para luego señalar otras consideraciones sobre los derechos fundamentales.

2.1. Observaciones y propuestas sobre el Título I: “De La Nación, del Estado y de sus Principios Fundamentales”.

El Título primero del Proyecto de Constitución reza de la siguiente manera: De la Nación, del Estado y de sus principios fundamentales. En su artículo 1 se proclama como principios que rigen la convivencia e inspiran el ordenamiento jurídico en nuestra sociedad, “la libertad, la igualdad, la justicia, la solidaridad, el pluralismo y la paz.” En lo que sigue procederemos a analizar brevemente algunos de los textos del articulado del Título primero que desarrollan los citados principios.

Art. 4: Sobre el fundamento de la Constitución.

El Proyecto de Constitución establece en su artículo 4: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación dominicana, patria común de todos los dominicanos”. Nos encontramos de entrada con un problema central de coherencia conceptual: un documento constitucional que establezca el pluralismo como uno de los principios rectores del orden por él regido, no puede buscar su fundamento en la “unidad indisoluble de la nación”. Efectivamente, el reconocimiento del pluralismo es la base de todo orden constitucional democrático.

Tal y como está redactado, el texto del artículo 4 es heredero de una concepción decimonónica de nación, que la entiende unificada en torno a cuestiones tales como la religión, la lengua, la raza, la tradición cultural particular, etc. Esta forma de concebir la unidad de un pueblo en torno a

los ejes articuladores del concepto de nación dio lugar a la emergencia de las más virulentas formas conocidas de nacionalismo.

En el siglo XXI, signado por tendencias irreversibles hacia el multiculturalismo, el multilingüismo, la aconfesionalidad del Estado y la exigencia de tolerancia interreligiosa, no es posible encontrar en ese concepto de nación las huellas de la identidad de un colectivo. Consideramos que es en el sistema de valores y principios consagrados en la Constitución el único lugar en la actualidad donde cabe buscar criterios de identidad para cualquier colectivo civilizado.

Sugerimos que se consagre la Dignidad Humana como fundamento último de la Constitución. Tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional más influyentes de la actualidad han reconocido de manera insistente que todo Estado social de derecho ha de estar fundado en el respeto de la dignidad humana, entendida ésta como el merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal. La noción de dignidad, en palabras de Peter Haberle, constituye la premisa antropológico-cultural del Estado constitucional.

Además, erigir la noción de dignidad en el fundamento de la Constitución es lo único coherente con la centralidad que en el texto propuesto se le otorga a los derechos fundamentales. Esto así porque en la esencia de la preocupación por los derechos se encuentra también la dignidad del ser humano.¹

Art. 5: Sobre la Supremacía Constitucional

En el artículo 5 del Proyecto se puede leer: “(...) Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a sus preceptos (de la Constitución)...”

Ciertamente, tanto los órganos del poder como aquellos que ejercen las funciones que les son propias, deben estar sometidos a las disposiciones

¹ En uno de sus libros más influyentes, el prestigioso jurista norteamericano Ronald Dworkin sostiene que: “Cualquiera que declare que se toma los derechos en serio, y que elogie a nuestro gobierno por respetarlos (...) debe aceptar, como mínimo una o dos ideas importantes. La primera es la idea de la dignidad humana. Esta idea, asociada a Kant, pero que defienden filósofos de diferentes escuelas, supone que hay maneras de tratar a un hombre que son incongruentes con el hecho de reconocerlo cabalmente como miembro de la comunidad humana, y sostiene que tal tratamiento es profundamente injusto”. (Los derechos en serio. Editorial Ariel. Barcelona, 1984, p. 295).

constitucionales. Pero no sólo ellos. El Estado, sus instituciones, la sociedad y los individuos que la integran, tienen en la Constitución el límite de sus actuaciones. No se trata sólo de juridificar el Estado, sino a la sociedad en su conjunto.

En consecuencia, *sugerimos que al texto del artículo 5, que establece en su parte final el principio de supremacía constitucional, le sea añadido el concepto de sociedad como ente también sujeto a los preceptos de la Constitución.*

Art. 6: Sobre la forma de gobierno.

El artículo 6 dispone que “El Gobierno de la Nación es civil, republicano, democrático y representativo.” Si bien la democracia representativa conserva un lugar central en el Proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo, no es menos cierto que el modelo de democracia que la misma configura desborda los límites de la representación. Efectivamente, el texto del artículo 2 del mismo Proyecto consagra que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado. El pueblo ejerce la soberanía por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.”

Como puede notarse, el citado texto del artículo 2 abre el sistema constitucional a esquemas de democracia directa que propician la participación de la sociedad como sujeto político. Figuras como la iniciativa legislativa popular, el referendo, el derecho de petición, que se consagran en otros textos del Proyecto, son algunos de los instrumentos a través de los cuales se prevé la participación directa del pueblo en los procesos de toma de decisiones políticamente relevantes.

Estos supuestos de democracia directa, en armonía con los parámetros de la democracia representativa, integran lo que la Corte Constitucional de Colombia ha venido denominando “democracia participativa”.

En consecuencia, definir el gobierno civil, republicano, democrático y representativo, tal y como lo hace el artículo 6, plantea un problema de inconsistencia conceptual importante puesto que, como se ha visto, el Proyecto ha optado por un modelo de democracia que va más allá del principio de representación que tradicionalmente ha dominado nuestra experiencia constitucional.

Art. 23 núm. 1: Sobre la participación de los extranjeros en actividades políticas

El numeral 1 del artículo 23 del Proyecto del Poder Ejecutivo establece que “Los extranjeros no podrán participar en actividades políticas en el territorio nacional, salvo para el ejercicio del derecho de sufragio en su país de origen”.

Entendemos que esta es una limitación contraria al espíritu mismo de toda Constitución democrática. En todos los países con fuerte presencia de inmigrantes, existen organizaciones a través de las cuales éstos articulan la defensa de sus derechos e intereses, tanto en el ámbito laboral como en el de la regularización de su estatus. Las actividades que se llevan a cabo desde estas instancias organizativas generan niveles de incidencia política que muchas veces desbordan los límites de la sociedad de acogida y se convierten en temas de debate a escala internacional. Adicionalmente la Constitución podría permitir la participación de los extranjeros residentes legales en el gobierno municipal de su residencia, a condición de que cumplan con los requisitos constitucionales.

Las actividades a través de las cuales se llevan a cabo la defensa de los derechos e intereses de todo grupo humano tienen una naturaleza esencialmente política. Se ubica en la clasificación de derecho político los derechos de organización y sindicalización. Para sólo poner un ejemplo.

Pero además, los extranjeros se organizan en la sociedad de acogida para influir sobre el comportamiento de la actividad política en su país. Los reclamos de los dominicanos de la diáspora para tener representación congresional o para que se les permita postularse a cargos electivos, aun cuando hayan optado por otra nacionalidad, son una expresión de ello. Más todavía, en Nueva York, Miami, Madrid y Barcelona, existen comités de base activos de cada uno de los partidos políticos mayoritarios que desempeñan sus actividades nítidamente políticas en esos y otros países.

En razón de las consideraciones anteriores, *sugerimos que el numeral 1 del artículo 23 sea eliminado por considerar que su texto es contrario al ejercicio de un conjunto de derechos irrenunciables para cualquier persona, con independencia de su nacionalidad o estatus migratorio.*

2.2. Observaciones y propuestas sobre el Título II: “De los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales”

Lo que sigue a continuación son observaciones a una serie de artículos de los que integran el título relativo a los derechos y deberes fundamentales. Las mismas se formulan partiendo del reconocimiento del valor constitucional que tiene el hecho de que el Proyecto haya incorporado un conjunto de derechos que hasta el momento no forman parte del texto constitucional, si bien han sido integrados al derecho positivo vía el denominado bloque de constitucionalidad². Al final se formulará una observación general relativa a la exigencia de eficacia real de los derechos fundamentales, más allá de su consagración formal en el documento de la Constitución.

Art. 29: Sobre la Igualdad de todos ante la Ley

El texto de este artículo dispone que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal”.

La exigencia de que todas las personas deben recibir la misma protección y trato de las autoridades, así como la proscripción de todo tratamiento discriminatorio por parte de ellas, tiene su base en una visión estrecha y tradicional que se podría esbozar más o menos del modo siguiente: dado que el Estado ostenta el monopolio del poder, sólo frente al Estado cabe exigir igual consideración y respeto y sólo frente a la autoridad estatal se puede prohibir el trato discriminatorio. Es una idea que subyace a la teoría liberal tradicional de los derechos fundamentales conforme la cual, como éstos sólo pueden ser vulnerados desde posiciones de poder, sólo el Estado, en tanto que la fuente de todo poder los puede vulnerar y, por tanto, sólo frente al Estado se tienen derechos.

² Suprema Corte de Justicia. Resolución No. 1920-2003 del 13 de Noviembre del 2003. “...la República Dominicana, tiene un sistema constitucional integrado por disposiciones de igual jerarquía que emanan de dos fuentes normativas esenciales: a) la nacional, formada por la Constitución y la jurisprudencia constitucional local tanto la dictada, mediante el control difuso como por el concentrado, y b) la internacional, compuesta por los pactos y convenciones internacionales, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; fuentes normativas que en su conjunto, conforme a la mejor doctrina, integran lo que se ha denominado, el bloque de constitucionalidad, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria.”

El problema que hoy plantea esta visión es que en la realidad, el poder no sólo es poder estatal. Hoy día el mundo de las corporaciones privadas genera relaciones de poder tan o más avasalladoras que las que puede tener cualquier ciudadano con cualquier entidad estatal. En la medida en que la Constitución tiene como objetivo primordial limitar el ejercicio del poder, no importa la fuente o procedencia del mismo, hay que exigir el mismo trato y la misma protección de las personas no sólo del Estado, sino de toda entidad respecto de la cual el ciudadano se encuentre en situación de subordinación.

Esta idea de que la igualdad y los derechos en general son exigibles no sólo frente a la autoridad estatal, sino frente a toda persona que desde una posición de poder pueda propiciar comportamientos discriminatorios, está en la base de lo que en la doctrina y la jurisprudencia constitucionales más influyentes de nuestro tiempo se conoce como eficacia horizontal de los derechos, lo que implica su exigibilidad frente a particulares.

Por las indicadas razones *consideramos que debe revisarse esta parte del texto del artículo 29, de modo que el mismo propicie una lectura más consistente con la evolución contemporánea del constitucionalismo en materia de la relación entre poder y derechos.*

Art. 30: Sobre el derecho a la vida

El artículo 30 dispone que “el derecho a la vida es inviolable desde la concepción hasta la muerte.” Este es probablemente uno de los textos más controversiales del Proyecto de Constitución, pues remite directamente a la problemática del aborto.

Efectivamente, disponer constitucionalmente que la vida es inviolable desde la concepción equivale a darle rango constitucional a la prohibición absoluta del aborto, criminalizando cualquier modalidad y circunstancia de control del embarazo.

Sin menosprecio por el valor sagrado de la vida, consideramos que existen circunstancias en las que la postura contra el aborto debe ser manejada atendiendo a criterios sociales más flexibles. La mayor parte de los países han establecido leyes y regulaciones que contemplan la posibilidad de suspender el embarazo cuando ha sido el resultado de una violación, de una relación incestuosa, cuando implica riesgos de muerte para la madre o

cuando problemas de malformación del feto permiten determinar que la futura criatura vivirá en condiciones especialmente precarias y dolorosas.

Sin que ello signifique que infravaloramos la discusión de este agudo fenómeno, *consideramos que la regulación del tema del aborto debe ser remitida a su ámbito natural de discusión, que es la legislación penal sustantiva y que en consecuencia no debe tener un tratamiento constitucional.*

Art. 34: Sobre las limitaciones que impone el orden jurídico

Este texto establece que “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.”

Consideramos que la noción de “orden jurídico” es muy amplia, vaga e imprecisa como para reconocerle potestad limitativa del sistema de derechos y libertades fundamentales constitucionalmente consagrado. Parte del orden jurídico son las resoluciones, los decretos, los reglamentos administrativos, las ordenanzas municipales, etc. En consecuencia, el texto comentado permite que cualquier norma jurídica, sin importar su jerarquía en el sistema de fuentes del derecho limite y regule el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

Uno de los pocos temas de consenso absoluto en el constitucionalismo moderno es el que reconoce que los derechos sólo pueden ser limitados por Ley. Más aún, existen tradiciones jurídicas en las que la Ley que regula y limita el ejercicio de los derechos debe ser aprobada con requisitos de mayoría reforzada. Más aún, uno de los aportes mejor valorados de la doctrina del Tribunal Constitucional Federal Alemán al derecho constitucional contemporáneo es la teoría del contenido esencial de los derechos.

Según la misma, incluso al legislador legitimado democráticamente por el voto popular le está vedado intervenir en ese ámbito del derecho fundamental que constituye su esencia y sin el cual el derecho se desnaturaría. En otras palabras, el propio legislador tiene límites en el ejercicio de su facultad para regular el ejercicio de los derechos el cual lo impone la necesidad de garantizar la preservación del contenido esencial de los derechos en cuestión.

En el caso dominicano, tal como se desprende de los frecuentes reenvíos que la Constitución realiza a la “ley” o las “leyes” en la parte dedicada a los derechos individuales y sociales, es evidente que tenemos una reserva de ley en materia de derechos fundamentales. Esta reserva de ley, consagrada expresamente por el Artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ha sido interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los siguientes términos:

“[...] La protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder. *Lo anterior se deduciría del principio [...] de legalidad que se encuentra en casi todas las constituciones americanas elaboradas desde finales del Siglo XVIII, que es consubstancial con la idea y el desarrollo del derecho en el mundo democrático y que tiene como corolario la aceptación de la llamada reserva de ley*, de acuerdo con la cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en cuanto expresión legítima de la voluntad de la nación. La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. *Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no solo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos”*.

Como existen quienes erradamente entienden que cuando la Constitución o la Convención habla de “ley” o “leyes” se está refiriendo a ley en el sentido de toda regulación estatal, la Corte Interamericana insiste en que:

“La expresión leyes, en el marco de la protección de los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo ‘leyes’ cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado.”³

En conclusión, consideramos que debe ser modificado el texto del artículo 34, puesto que el mismo es contrario a toda la tradición constitucional de la que formamos parte. Debe quedar claramente establecido que los derechos, tal y como plantea la Convención Interamericana y ha sostenido la Corte, sólo pueden ser limitados por Ley, no por el orden jurídico como reza el Proyecto comentado.

Art. 39: Sobre el derecho de reunión

Según el artículo 39 del Proyecto, las reuniones en los lugares públicos estarán regidas por la ley. Es difícil entender, fuera de los límites de un Estado totalitario, una disposición constitucional de esta naturaleza. Como anotamos de manera enfática en los comentarios a propósito del artículo 34, defendemos la tesis de que el legislador está facultado para regular el ejercicio de los derechos constitucionalmente consagrados. En tal sentido, corresponde al legislador delimitar el contenido y alcance del derecho a la libertad de reunión. Lo que no es entendible es que se pretenda que las “reuniones públicas” estén regidas por Ley, expresado dicho concepto de manera tan general que podría dar lugar a disposiciones que terminarían coartando a priori este derecho fundamental.

³ (Corte I.D.H., La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva O-C 6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6 párrs. 21, 22, 23 y 24 y 27).

Por ello sugerimos que este artículo sea redefinido en razón de que su consagración constitucional implicaría un nivel de intensidad en el control y las limitaciones del derecho de reunión que podría amenazar la efectividad de su ejercicio.

Art. 50: Sobre el derecho a la salud

En el artículo 50 se reconoce el derecho a la salud de todas las personas como parte del derecho a la vida. Si bien existe una relación entre derecho a la salud y derecho a la vida, no menos cierto es que el primero es un derecho de configuración autónoma cuyo reconocimiento constitucional no debe estar supeditado a su vínculo con el segundo. Tal y como está planteado el tema en el texto, podría suponerse que cuando la vida no esté en riesgo, merma la fuerza normativa y la exigibilidad del derecho a la salud.

Consideramos que la expresión “como parte del derecho a la vida” debe ser eliminada del Proyecto del artículo 50. De esta manera se reconocería el carácter independiente y autónomo del derecho a la salud, y se evitarían confusiones innecesarias como la apuntada en la parte final del párrafo anterior.

Art. 52: Sobre el derecho a la educación.

La parte capital de este artículo dispone que “Los dominicanos y los extranjeros residentes legales en el país tienen derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones.”

Una de las características de los derechos fundamentales es su universalidad. En consonancia con ello, la parte capital del artículo 8 de la Constitución vigente en nuestro país dispone que la finalidad principal del Estado es garantizar los derechos de “la persona humana”. Salvo el ejercicio de ciertos derechos políticos, que requieren el estatus de ciudadano o el de nacional dominicano (derecho a elegir y a ser elegido), el catálogo de derechos se concibe en reconocimiento del sustrato de dignidad propio de toda persona por el sólo hecho de serlo, con independencia de su procedencia, condición social, credo religioso, etc.

Pretender que el derecho a la educación es un derecho exclusivo de los dominicanos y de los extranjeros que residan legalmente en el país equivale a establecer un supuesto de discriminación en contra de aquellos que no son residentes legales, lo que entra en contradicción con la expresa prohibición de todo trato discriminatorio que la misma propuesta establece en otra parte de su articulado. Visto así, se coloca el trámite administrativo de la residencia legal como condición para el disfrute de un derecho sustantivo al que toda persona debe tener acceso. Se asemeja a la práctica inaceptable prevaleciente por años en el país de impedir el acceso a la escuela si no se tiene acta de nacimiento.

Sugerimos que esta limitación discriminatoria sea eliminada del Proyecto para hacerla más cónsona con el carácter universalista subyacente a la noción misma de derechos fundamentales y con el principio general de igualdad.

Art. 52.2: Sobre los deberes estatales en educación.

Este texto dispone que la familia es la principal responsable del derecho a la educación y, sólo subsidiariamente, el Estado y la sociedad. Esto es incompatible con el enunciado de que la finalidad principal del Estado es la garantía de los derechos fundamentales y el establecimiento de los medios que le permitan su desarrollo progresivo.

Pero además, en una sociedad con tantas brechas e inequidades sociales, relegar al ámbito familiar la principal responsabilidad en materia educativa, equivale a profundizar la desigualdad en el acceso a la educación. Precisamente por la desigualdad de oportunidades entre los miembros de los distintos grupos sociales, es que la educación debe ser un asunto de primerísima prioridad y responsabilidad del Estado. Esto así porque sólo desde una política pública estatalmente orquestada es posible reducir las desigualdades fácticas a las que hemos hecho referencia.

Aprobar el texto tal y como está redactado en el Proyecto podría prestarse para que el Estado eluda su compromiso con la educación como prioridad nacional. Para evitar esto *sugerimos que el texto de la parte capital del artículo 52 del Proyecto sea reformulado de forma que se exprese que el Estado es el principal responsable y garante de la educación en el país.*

2.3. Una reflexión final sobre el tema de los principios y derechos fundamentales

Reiteramos nuestra positiva valoración sobre la incorporación de los principios rectores del ordenamiento constitucional, así como la considerable ampliación del catálogo de derechos y libertades fundamentales, sin detrimento de las observaciones que se acaban de formular.

Sin embargo consideramos oportuno llamar la atención sobre los riesgos que entraña para la autoridad y el respeto que merece la Constitución, las dificultades en el cumplimiento efectivo de sus disposiciones. Decimos esto porque en nuestro país existe una brecha consuetudinaria, con una peligrosa tendencia a ensancharse, entre norma jurídica y realidad política. Derechos fundamentales como la salud, la educación o la seguridad social, desde hace décadas forman parte de nuestro sistema jurídico superior, pero reiteradamente ha quedado evidenciado en las evaluaciones, tanto de organismos nacionales como internacionales, que el país tiene un desempeño muy pobre en lo referente a la eficacia real de estos derechos.

Pero no se trata sólo de que no es suficiente la consagración de los derechos. La proliferación de normas jurídicas ineficaces contribuye a socavar peligrosamente el sistema de derecho en su conjunto, pues la sociedad tiende a perder la confianza, el respeto y la fe por un orden normativo compuesto de disposiciones jurídicas vacías de todo contenido material y real.

Debemos evitar caer en la tentación de lo que podría denominarse el “populismo constitucional”, que es una peligrosa tendencia que se mueve entre la irresponsabilidad y la demagogia, consistente en crear la ilusión de que cambiando la Constitución en su letra se transforma la realidad en su compleja forma de expresión.

El auténtico sentido de este proceso de reforma constitucional debe expresarse en la voluntad de nuestros dirigentes políticos para sellar el compromiso de impulsar una cultura de lo constitucional en la cotidianidad del funcionamiento de las instituciones y en la sociedad en general, así como en la capacidad de la ciudadanía para exigir dicho compromiso en el marco de las leyes.

A continuación se formularán algunas propuestas que consideramos pertinentes para reforzar el sistema de pesos y contrapesos en la configura-

ción constitucional de los Poderes del Estado. Del mismo modo, se harán observaciones al contenido de algunas de las propuestas del Proyecto de Constitución sometido por el Poder Ejecutivo a la consideración de las cámaras legislativas.

3. Observaciones y propuestas en el ámbito del Poder Legislativo

3.1. Poder Legislativo y sistema de control político. Brevísimas consideraciones

El primer problema del constitucionalismo es la democracia. El segundo, sus límites. Es por ello que en los sistemas democráticos, la estructura constitucional de los poderes públicos está diseñada desde una lógica que posibilite, tanto la eficacia en la tarea del gobierno, como el sistema de frenos, límites y contrapesos necesarios para la efectiva vigencia de los derechos y libertades fundamentales de la persona.

En un sistema de gobierno presidencial, donde el centro de la actividad del gobierno es el Poder Ejecutivo, y particularmente en un país donde el Presidente de la República ostenta tantos poderes, este Poder del Estado debe ser el centro de atención y el objeto principal del control político. En las democracias contemporáneas la función de control político de la actividad del Poder Ejecutivo ha pasado a ocupar el lugar protagónico entre las atribuciones propias del Poder Legislativo, por encima incluso de la tradicional función legislativa.

Consideramos que uno de los elementos centrales de la reforma constitucional consiste en la necesidad de avanzar hacia un replanteamiento del equilibrio entre los poderes públicos, donde el Poder Legislativo alcance un mayor nivel de preponderancia, pero no sólo a nivel del diseño constitucional, sino al nivel más primario del ejercicio efectivo de sus prerrogativas.

El punto de partida es que en los sistemas legislativos actuales, la labor de control político sobre el quehacer del Poder Ejecutivo se ha tornado más relevante que la labor legislativa⁴. En el derecho constitucional comparado, la literatura confirma que los congresistas pasan mucho más tiempo analizando las políticas públicas a cargo del Poder Ejecutivo que en el ejercicio de la labor legislativa entendida como elaboración de leyes o u otros actos.

Es por eso que en esta parte del trabajo tanto las observaciones al Proyecto de Constitución, como las propuestas que introducimos se concentrarán de manera preponderante en los aspectos relativos a esa función de control.

3.2. Mayor protagonismo congresional en el diseño, implementación y control de la ejecución del Presupuesto General de la Nación

El artículo 219 del Proyecto establece que “El Congreso no podrá incluir nuevas partidas ni modificar las partidas que figuren en los proyectos de ley que eroguen fondos o en la Ley de Presupuesto General del Estado sometidos por el Poder Ejecutivo, sino con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. El Congreso podrá, sin embargo, modificar las referidas partidas con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, cuando sea a iniciativa del Poder Ejecutivo.”

Como puede notarse, para introducir modificaciones en los proyectos de ley relativos a las materias que se indican en el texto citado, se hace necesario un requisito de mayoría de dos terceras partes de la totalidad de la matrícula de una y otra cámara. Este es un requisito de mayoría notablemente superior al que se exige para la aprobación de la reforma constitucional. Evidentemente, el propósito de esta disposición es dejar en el ámbito casi exclusivo del Poder Ejecutivo la formación del presupuesto, con la consiguiente determinación –cuasi discrecional- de las partidas que corresponden a las distintas dependencias del Estado y a los distintos territorios del país.

⁴ Sobre este particular se puede consultar: Fix-Zamudio, Héctor, “La función actual del Poder Legislativo”, en varios autores, *El Poder Legislativo en la actualidad*. México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 21 y ss. Sobre las implicaciones del control político en general Cfr. Aragón, Manuel. *Constitución y control del poder*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995 (especialmente Capítulo VI); Paul Vall, Francesc, *Parlamento y control del gobierno*. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios. Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998.

La Ley por la que se crea el presupuesto es la ley más importante de la nación después de la Constitución, dado el impacto directo que la misma tiene en todos los ámbitos de la vida nacional. Por otro lado, al igual que el Poder Ejecutivo, los legisladores tienen legítimo interés en garantizar que se destinen partidas adecuadas a las distintas dependencias del Estado de manera tal que los recursos puedan fluir hacia las demarcaciones territoriales por ellos representadas.

Es importante indicar que la dificultad de los legisladores para incidir de manera efectiva en la elaboración del presupuesto y la determinación de las prioridades del gasto público debería servir de acicate al Poder Legislativo para un efectivo seguimiento congresional de la ejecución presupuestaria, de acuerdo a la ley, lo que debería incluir una labor conjunta con los organismos del gobierno en esta área, para que la discusión del proyecto de presupuesto sea un ejercicio democrático en interés de todos los sectores y territorios del país.

Esta labor de cambio y reformulación del Presupuesto no podría ser realizada si se aprobara el requisito de mayoría reforzada para introducir modificaciones al Proyecto de presupuesto sometida por el Poder Ejecutivo o a los proyectos de Ley que eroguen fondos, *por lo que proponemos que se reduzca a dos tercios del quórum, no de la totalidad de la matrícula tal y como se plantea en la propuesta.*

Por su parte, el artículo 223 del Proyecto establece que “Cuando el Congreso esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá disponer, *por medio de decreto*, las transferencias de las partidas presupuestadas que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo y erogar los fondos requeridos para atenderlas, dando cuenta al Congreso cuando éste se reúna, para su aprobación”.

Con esta propuesta se afianza el predominio casi absoluto del Poder Ejecutivo en materia de presupuesto, con una agravante: el texto autoriza al Poder Ejecutivo a modificar, mediante decreto, una ley. Esto contraviene una noción capital de la teoría general del derecho en cualquier ordenamiento jurídico occidental: aquella según la cual toda norma jurídica que contenga disposiciones contrarias a otra de rango superior conlleva la nulidad, de pleno derecho, de la norma que, de conformidad con el sistema de fuentes del derecho, tiene menor jerarquía, lo que incluso está contenido en la Constitución dominicana vigente. Justamente para corregir y superar

este tipo de anomalías el constitucionalismo ha previsto el mecanismo de la reforma constitucional.

Consideramos que la Constitución no debe facultar al Poder Ejecutivo a modificar por decreto una ley y que el Congreso debe también en este aspecto tener un papel de mayor relevancia.

3.3. El plazo para el debate del presupuesto en las Cámaras

En los sistemas bicamerales de América Latina, el promedio de tiempo de que disponen las Cámaras para discutir el Presupuesto General de la Nación es de 76 días. En los países con estructura congresional unicameral la media es de 100 días. En tal sentido *proponemos que se consagre constitucionalmente que el presupuesto sea presentado a la consideración de las Cámaras a más tardar el 1° de septiembre de cada año, excepto en años de transferencia de mando, para cuyo caso sugerimos que sea presentado el 1° de octubre a más tardar.*

La razón de ser de esta sugerencia que, como se ha visto, constituye una tendencia bastante socorrida a nivel hemisférico, consiste en garantizar que el Legislativo pueda desempeñar adecuadamente su papel de discutir a conciencia cada uno de los aspectos que integran el presupuesto. De otra manera el presupuesto seguirá siendo, en los hechos, una obra exclusiva del Poder Ejecutivo.

3.4. Observación de la Ley de Presupuesto y requisito de mayoría

Tanto la Constitución vigente como el Proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo para la reforma constitucional son mudos en un aspecto importante: imaginemos que el Proyecto de Ley General de Presupuesto sometido por el Poder Ejecutivo sea modificado en aspectos sustanciales por las Cámaras Legislativas. Supongamos que, no conforme con las modificaciones operadas en sede legislativa, el Poder Ejecutivo observa la Ley ya formada. ¿Qué requisito de mayoría será necesario para que el Congreso pueda aprobar el proyecto en caso de que rechace las observaciones?

Podría argumentarse que, ante la mudez del constituyente, evidentemente debemos apelar al criterio general en esta materia según el cual, cuando el Poder Legislativo rechaza la observación Ejecutiva debe reunir una mayoría de dos tercios de los votos presentes una vez conformado el quórum.

Esto implica, para el caso de la Constitución vigente, el problema de que la misma exige un requisito de mayoría de tres cuartas partes de la totalidad de la matrícula de una y otra Cámara si el proyecto sometido por el Poder Ejecutivo es modificado. Sería ilógico que si se logra esta supermayoría para modificar el Proyecto, la que se exija para objetar las observaciones sea inferior.

Sugerimos que, esta cuestión sea contemplada en la Constitución que resulte del proceso de reforma en curso y proponemos en concreto lo siguiente: asumiendo que se acoja nuestra propuesta de que las modificaciones al Proyecto de presupuesto se puedan llevar a cabo con una mayoría de dos tercios de la matrícula de ambas cámaras, que el Presidente no pueda observar la ley aprobada con tal requisito reforzado de mayoría. Esta propuesta tiene razón, dado que la Ley de Presupuesto se discute en estrechos márgenes de tiempo, así como porque entendemos que está suficientemente legitimada una ley que obtenga una mayoría de dos tercios del total de los legisladores. Esto redundaría en el fortalecimiento del papel del Congreso en materia del presupuesto, atenuando el tradicional protagonismo que ha tenido el Poder Ejecutivo.

3.5. El Legislativo y el Estado de la Nación

Proponemos que en la nueva Constitución se establezca la comparecencia periódica del Poder Ejecutivo y de sus principales dependencias a la sede congresional para rendir cuentas sobre el Estado de la Nación y para que responda sobre cuestiones de especial relevancia política. Esta técnica, que en la tradición constitucional británica se conoce como el “question times”, constituye una de las prácticas de transparencia y de control más efectivas sobre el Poder Ejecutivo, puesto que el solo hecho de que el Presidente tenga que asistir, al menos dos veces al año a dar explicaciones de sus actos (no en el formato tradicional en nuestro país del discurso solemne del 27 de febrero) contribuye a fomentar la cultura de la institucionalidad. En tal sentido *proponemos que los segundos miércoles de junio y octubre de cada año, el Presidente de la República comparezca ante la Asamblea Nacional para tratar, en la primera cita, sobre el desempeño de los planes y programas esbozados para el año en curso y en la cita de octubre para informar principalmente sobre el presupuesto de la nación en el próximo año.* Una ley regularía el procedimiento de dichas comparecencias, de forma que la solemnidad y la efectividad se den de la mano en ese acto.

3.6 Creación de las Comisiones Parlamentarias de Investigación Política y de Control Presupuestario

Las Comisiones Parlamentarias de Investigación Política y de control presupuestario constituyen otras de las herramientas claves de control del Legislativo sobre la administración. La más alta expresión de la efectividad de estas comisiones lo constituye el famoso caso Watergate en los Estados Unidos, que condujo a la renuncia del presidente Nixon.

Sugerimos que la creación de estas comisiones sea concebida no como una atribución del Congreso, sino como un derecho de los congresistas, de manera que las minorías parlamentarias puedan tener acceso a las mismas y que de esa manera la oposición política cuente con una herramienta que le permita desempeñar adecuadamente su rol desde el Congreso Nacional. Esto así porque si se mantiene como atribución del Congreso, se exigirían requisitos de mayoría que estarían sujetos a la voluntad o los intereses de las bancadas mayoritarias, siendo esto un problema cuando las mismas coincidan con el Poder Ejecutivo o la dependencia del mismo que incurra en un hecho que deba ser objeto de investigación.

La creación de este mecanismo, además de ayudar la labor de control político del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, favorecería el diálogo y el debate entre las distintas fuerzas políticas, así como la siempre saludable política de información a la ciudadanía sobre el Estado de la Nación.

3.7. Control de Contratos que afecten las Rentas Nacionales

Una de las cuestiones más discutidas en la política constitucional dominicana es lo referente al control legislativo sobre el endeudamiento público. En las últimas décadas se ha sostenido como tesis que la autorización congresional sólo corresponde a créditos y préstamos contratados en moneda extranjera. También se han elaborado teorías contractuales para eludir el trámite de aprobación congresional.

El texto propuesto en el artículo 80 inciso 1 faculta al Congreso Nacional para “autorizar los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo”, lo que no subsana el problema, porque mantiene la redacción vigente en el artículo 37 inciso 3 de la Constitución.

Es hora de que la Constitución disponga una cláusula que haga imposible sustentar semejante tesis, clarificando que todo endeudamiento del Estado que pasa determinados límites tiene que ser aprobado por el Congreso, sin importar la moneda en que se pretenda endeudar. E incluso los avales del Estado a una operación privada, que a la larga terminan en endeudamientos públicos, deben controlarse congresionalmente.

Lo que FINJUS propone es que corresponda al Congreso autorizar los créditos, préstamos y avales, directos o indirectos, reales o eventuales, firmados por cualquier poder u órgano público en cualquier moneda, evitando así que el Poder Ejecutivo acuda a una pretendida “ingeniería financiera” para eludir el mecanismo de aprobación congresional de determinados créditos, préstamos o avales.

Directamente conectado con lo anterior, es cuestionable la potestad asignada al Congreso en el artículo 108 inciso 9, para fijar el monto de los contratos de enajenación de inmuebles, afectación de las rentas públicas nacionales y empréstitos que puede firmar el Presidente sin la autorización del Congreso. Creemos que es una propuesta muy peligrosa porque permitiría que un Presidente con una mayoría congresional aplastante se agencie un cheque en blanco sin control alguno. Lo que debería preverse es un monto mínimo que sea actualizable como valor económico y en el peor de los casos de permitirse tal autorización, lo correcto es que se prevea el voto favorable de una mayoría congresional calificada.

3.8. Rediseño de la figura del juicio político

Tal y como está configurado en la Constitución actualmente vigente, el juicio político no pasa de ser un formalismo cuya efectividad resulta de difícil materialización dado el exorbitante requisito de mayoría que se requiere, tanto para la formulación de la acusación por parte de la Cámara de Diputados, como para la aplicación de las sanciones por parte del Senado de la República, que es de las tres cuartas partes de la totalidad de la matrícula de cada Cámara en cada caso.

Es por eso que proponemos que ese requisito sea modificado en la nueva Constitución a dos terceras partes de la mayoría de cada Cámara tanto para la acusación como para el enjuiciamiento y la sanción.

En otro orden, somos de opinión que un funcionario que haya cometido una falta tan grave en el ejercicio de sus funciones como para ser destituido de su cargo, no merece volver a desempeñar, al menos por un período considerable de tiempo, ninguna función pública. En tal sentido, *sugerimos que, junto a la sanción de la destitución, el Senado pueda declarar la interdicción para el desempeño en un período de por lo menos 8 años de cualquier función pública de todo funcionario que haya sido destituido mediante un juicio político.*

Consideramos que con estas reformas se podría convertir la figura del juicio político en un verdadero instrumento de contención y de control de las actividades de los funcionarios públicos.

3.9. Extracción estrictamente congresional de los miembros de la Cámara de Cuentas

Otro de los aspectos importantes que ha sido objeto de debate en el proceso de reforma en curso es el relativo a la designación de los miembros de la Cámara de Cuentas. Lo primero que hay que señalar es que en la mayoría de los países donde existe este órgano es de extracción estrictamente congresional, es decir sus miembros son designados mediante un procedimiento que sólo involucra al Poder Legislativo. Y es lógico que así sea puesto que la Cámara de Cuentas es concebida para fiscalizar la forma en que se ejecutan los fondos públicos y garantizar la transparencia, por lo que su principal objeto de control es la Administración Pública y, sobre todo el Poder Ejecutivo. Esto es aún más aconsejable en un sistema en el que el Presidente de la República tiene tantas prerrogativas en el manejo del presupuesto general de la nación.

Es un contrasentido que el Presidente de la República tenga un papel tan relevante en la integración del órgano que está llamado a vigilarlo. Esta es una de las razones por las que no existe un verdadero control en la gestión y ejecución de los recursos públicos en el país, pues en los hechos, la Cámara de Cuentas está supeditada a los intereses del Poder Ejecutivo toda vez que sus miembros se sienten agradecidos por su designación, sin que hasta el momento podamos observar en este órgano el necesario “deber de ingratitud”.

Aspiramos, pues, que el órgano superior de control presupuestario sea elegido de manera exclusiva por el Congreso Nacional y, a fin de asegurar una

mayor pluralidad de fuerzas en su elección, sería prudente que se creara un mecanismo constitucional que asegure la participación de las dos Cámaras. *Sugerimos, pues, que la propuesta de las ternas para la integración de la Cámara de Cuentas la formule la Cámara de Diputados y que la designación la haga el Senado de la República.*

De otro lado, al haberse eliminado las funciones jurisdiccionales de la Cámara de Cuentas, que accidentalmente funcionaba como Tribunal Superior Administrativo, se impone la reducción de su matrícula. A juicio de la FINJUS lo correcto es que su conformación corresponda a cinco profesionales de la contaduría pública y el derecho que no tengan vínculos activos con ninguna entidad política.

Otra iniciativa importante para institucionalizar el sistema de control presupuestario es mediante la creación de la carrera de auditores. La estabilidad del equipo humano de cualquier órgano público constituye un requisito indispensable para la eficacia del servicio prestado. *Consideramos de alta prioridad la creación de una Escuela Nacional de Cuentas, entidad que estaría adscrita a la Cámara de Cuentas y tendría la misión de preparar el equipo humano que labore en el Sistema de Control Presupuestario.*

3.10. Sobre el mecanismo de suplencia de las vacantes en las Cámaras

Los artículos 19 y 20 de la Constitución dominicana regulan el procedimiento para la suplencia de las vacantes que se presentan en el Congreso Nacional. De conformidad con el documento 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 político que postuló al legislador cesante.

Este mecanismo ha venido presentando, por la naturaleza y la práctica efectiva del sistema de partidos en el país, dos niveles importantes de inconvenientes que afectan, por un lado, los supuestos del principio democrático, así como las exigencias de transparencia institucional. La primera cuestión que cabe señalar es que el diseño constitucional en esta materia está afectado por una aguda deficiencia en lo relativo a la representación. El Congreso Nacional es la más genuina instancia de representación popular con que cuenta el ordenamiento constitucional en los modernos sistemas democráticos, dado que en su seno se expresa, como en ninguna otra entidad, el más elevado nivel de pluralismo político.

Es en el dato incuestionable del pluralismo y la diversidad que aloja el Congreso Nacional donde encuentran su fundamento y razón de ser las otras dos funciones clave de este Poder del Estado: la de legislación y la de control político de la Administración. Sólo en la medida en que el Congreso represente las más diversas expresiones de la vida política, estará legitimado para la confección de esa técnica de gobierno que es la Ley, tal como plantea el maestro García de Enterría, y para cumplir con la necesaria labor de vigilancia y monitoreo sobre el Poder Ejecutivo.

El otro inconveniente es el que deriva de la práctica, que se ha hecho común, de traficar con los escaños congresionales. Mediante maniobras absolutamente carentes de moralidad política y del más mínimo respeto por la institucionalidad, hemos sido testigos impasibles de la presentación de candidaturas al Senado de la República cuya única finalidad ha consistido en garantizar el escaño para que lo ocupe una persona de la confianza del candidato, puesto que éste tiene sus intereses en desempeñar otras funciones en la Administración. Hemos visto cómo ex funcionarios de alto nivel, sindicados públicamente de la comisión de actos de corrupción, maniobran hasta obtener un puesto de legislador en el Congreso de la República, con el propósito único de trastocar el principio de inmunidad parlamentaria, en una torpe escaramuza jurídica para garantizarse impunidad.

Con la finalidad de resolver los problemas derivados de la desnaturalización del mecanismo de suplencia de las vacantes del Congreso, *propone-mos como soluciones las siguientes:*

- a. En el caso de la Cámara de Diputados, que el escaño vacante sea ocupado por el candidato del partido que en la contienda electoral en el municipio respectivo siguió, en cantidad de votos, al congresista cesante.*
- b. Para el caso de los senadores se pueden valorar las siguientes alternativas:*
 - Exigencia de un requisito de mayoría calificada para elegir a uno de los propuestos por el partido que postuló al Senador cesante. Esta es la opción que sigue el modelo constitucional chileno.*
 - En este mismo aspecto también tiene méritos la propuesta de la creación de la figura del suplente del senador. Esta es la vía prevista*

en la Constitución de Paraguay (artículo 187), la de El Salvador (artículo 31 y la de Uruguay (artículo 116).

3.11. Extensión del período ordinario de sesiones del Congreso Nacional

El artículo 33 de la Constitución vigente dispone la reunión conjunta de las Cámaras el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año “y cada legislatura durará 90 días, la cual podrá prolongarse hasta por 60 días más.” El párrafo de este artículo establece que las Cámaras “se reunirán extraordinariamente por convocatoria del Poder Ejecutivo.”

De conformidad con el citado texto constitucional, el Congreso Nacional sesiona durante seis meses, lo cual equivale a un promedio de 132 días de trabajo durante las sesiones ordinarias en el año. Esto contrasta considerablemente con los 201.6 días promedio que de manera ordinaria laboran las legislaturas en Costa Rica, Chile, Francia, España y Uruguay⁵. En América Latina, la media de trabajo ordinario de las legislaturas es de 8 meses⁶.

Entendemos que un período de 6 meses durante el cual las cámaras están cesantes, es excesivamente largo, lo cual obra en detrimento de la calidad institucional de esta corporación estatal. En particular, este prolongado período de inactividad obstruye la posibilidad de continuidad del trabajo del legislador, limita considerablemente el análisis sopesado de las iniciativas sometidas al debate y dificulta la tarea, hoy central, de control político de un Poder Ejecutivo que durante los 12 meses del año está en permanente laborantismo.

Además de las limitaciones y deficiencias que implica para el adecuado cumplimiento de las funciones cardinales que en una democracia constitucional debe desempeñar el Congreso Nacional, esta brevedad poco común de los períodos ordinarios de trabajo deja parte de la labor congresional a expensas de la voluntad y necesidades propias del Poder Ejecutivo, puesto que al tenor del párrafo del artículo 33 antes citado, faculta a éste a convocar a las Cámaras cuando así lo estime necesario.

5 Cfr. sobre el particular a Carbonell, Miguel. La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 88 y ss.

6 Colomer, Josep. Reflexiones sobre la reforma política en México. Citado por Carbonell, Miguel, ídem, p 90.

En resumen, proponemos que sea reformado el período de duración de las legislaturas a 9 meses, iniciándose la primera el 15 de enero y prolongándose hasta el 15 de junio; y la segunda el 16 de agosto, prolongándose hasta el 15 de diciembre.

Además de favorecer la calidad del trabajo legislativo, de análisis de las políticas públicas y de potenciar la labor de control político, este esquema establecería la coherencia de que carece la Constitución vigente en lo relativo al plazo para el sometimiento del Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Efectivamente, según el numeral 22 del artículo 55 de la Constitución vigente, el Presidente de la República deberá someter dicho proyecto a la consideración de las Cámaras, durante la segunda legislatura ordinaria. Dado que esta legislatura inicia el 16 de agosto, y dura 90 días, la misma concluye el 16 de noviembre. Con lo cual siempre se viola el mandato constitucional, puesto que nunca se somete el presupuesto hasta bien avanzado diciembre, es decir, en el marco de la extensión del período de la legislatura o legislatura extraordinaria.

3.12. Inmunidad Parlamentaria e incompatibilidades funcionales

En el texto del Proyecto de Reforma se ha ampliado la inmunidad parlamentaria, que actualmente sólo contempla el impedimento para la detención o arresto de un legislador añadiéndole un obstáculo procesal para la inculpación y el procesamiento de los legisladores, como se recoge en el Art. 74.1. Cuestionamos esta ampliación porque sería un retroceso institucional, ya que para poder inculpar o someter a la justicia penal a un legislador se tendría que pedir la autorización de la Cámara a la que pertenece. La inmunidad parlamentaria queda satisfecha a plenitud con la sola prohibición de detención o arresto de los legisladores sin la autorización de la Cámara correspondiente como preceptúa la Constitución vigente.

Lo que sí debe ampliarse es el régimen de incompatibilidades de senadores y diputados, no sólo respecto de cualquier otro cargo o empleo de la administración pública (Art. 65.1), sino también con relación a cualquier función privada, salvo la labor docente. *Sugerimos que el régimen de incompatibilidades abarque también el ámbito privado. No se puede ser Senador y funcionario privado sin que ello entrañe un elevado riesgo de conflicto de intereses, amén de las implicaciones para el adecuado rendimiento de las funciones legislativas y de control político.*

3.13. Creación del Servicio Civil de Carrera Congresional

El fortalecimiento del órgano legislativo se favorecería considerablemente si en la reforma constitucional se establece el Servicio de Carrera Congresional para los funcionarios administrativos, los miembros de las distintas comisiones de apoyo a la labor legislativa, etc.

Entendemos que la profesionalización que llevaría aparejada la creación de la Carrera a nivel del Congreso, aportaría considerablemente a la calidad de la labor legislativa y al fortalecimiento de las iniciativas de control, puesto que se relativizaría el peso de los criterios políticos y partidarios en la decisión sobre qué hechos se investigan y cuáles no. De igual modo, la idea de continuidad del Estado a través del Poder Legislativo tendría un apoyo de considerable magnitud toda vez que la existencia de un equipo profesional multidisciplinario, cuya labor trascienda las coyunturas de la alternabilidad del mandato contribuye a la preservación de la memoria institucional, tanto de las iniciativas de control político como de las iniciativas legislativas a nivel de ambas cámaras.

3.14. Los riesgos de cohabitación del Poder Ejecutivo y el Legislativo y la continuidad del Estado por vía del Congreso

Uno de los aspectos más conflictivos para el diseño de los mecanismos de control político entre poderes en un sistema de gobierno presidencial es el que se expresa con la siguiente cuestión: ¿cómo garantizar la efectividad de la separación de poderes y la eficacia del control político allí donde con cada vez más frecuencia los Poderes Ejecutivo y Legislativo están dominados por la misma formación política? ¿Cómo evitar que el principio de representación popular se convierta en una ficción y sea la voluntad del partido que domina a estas dos corporaciones estatales la que imponga su propia agenda de poder a la totalidad de la sociedad?

A pesar de que con frecuencia el hecho de que el Congreso esté dominado por la oposición política al Poder Ejecutivo se visualiza como un escollo para la gobernabilidad, lo cierto es que la cohabitación de ambos poderes, sobre todo en la dimensión en que se ha producido en los últimos años en nuestro país, impide la labor de oposición a nivel legislativo y, por tanto, las posibilidades de control político a la labor del Poder Ejecutivo prácticamente se anulan. Esto constituye a todas luces, un problema mayor para

el Estado de Derecho, entendido en su dimensión de sistema de límites y contrapesos entre poderes.

Otro hecho de naturaleza política que el sistema político dominicano ha vivido recientemente es que la composición de fuerzas en el Congreso Nacional se modifica de manera desproporcionada con demasiada frecuencia. Para citar un caso: el Senado de la República pasó de estar compuesto por la mayoría perredeísta de 29 senadores, a una mayoría peledéista de 24. En ambos casos, esta brusca y desproporcionada modificación se operó en paralelo al fenómeno de la cohabitación antes apuntado. Se produce entonces una situación que dificulta el logro de un consenso en una agenda legislativa de largo alcance en el tiempo, lo cual impide que opere la noción de continuidad del Estado a nivel del Congreso Nacional.

Sugerimos que en el debate actual sobre la reforma se pondere la posibilidad de diseñar un mecanismo institucional que, por un lado, garantice la continuidad del Estado en el Congreso, al tiempo que relativice los riesgos de cohabitación entre Poder Ejecutivo y Legislativo con las implicaciones que ello tiene para la labor de control político.

3.15. Observaciones puntuales al articulado del Proyecto relativa al Legislativo

Sobre el artículo 65.2.

El texto de este artículo establece que “Cuando por cualquier motivo se produzcan vacantes de senadores o de diputados que no puedan ser cubiertos por los respectivos suplentes...” Como puede verse, esta redacción da por supuesto la existencia de la figura constitucional del suplente. Sin embargo, la misma no está definida en ninguna otra parte del texto. Entendemos que si este fuera el mecanismo de suplencia de las vacantes, debe establecerse un régimen general que lo regule.

Sobre el artículo 69

En este artículo del Proyecto se plantea que “La Cámara de Diputados estará compuesta por un mínimo de 175 y un máximo de 250 miembros elegidos para un período de cuatro años...” *Consideramos que es un margen demasiado amplio. Sugerimos que la matrícula se congele en el número actual de diputados.*

Sobre el artículo 80. a

El artículo 80.a del Proyecto dispone entre las atribuciones del Congreso, la de “Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.” En el lenguaje técnico administrativo, el impuesto es una modalidad específica del Tributo. En tal sentido, *sugerimos que al momento de consagrar esta facultad constitucional se hable del establecimiento de Tributos, no de impuestos.*

Sobre el artículo 80. f

Otra de las facultades asignadas al Congreso Nacional por este texto es la de “Crear o suprimir provincias o municipios y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización...”.

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 partidarista, 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 sea 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 para la creación de municipios o provincias se establezca una mayoría congresional de dos tercios de la matrícula de ambas Cámaras. Esta es una manera de evitar la irracional proliferación de demarcaciones territoriales que a lo único que contribuyen es a engrosar el tamaño del Estado y los costos de su mantenimiento. Asimismo proponemos que la creación de nuevas provincias, municipios y distritos municipales sea prohibida en los próximos veinte años.

Sobre el artículo 82

Aquí se establece “la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos no menor del dos por ciento de los inscritos en el registro de electores, podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento para ejercer esta iniciativa.” *Consideramos que se debe revisar este requisito porcentual para que la iniciativa legislativa popular pueda prosperar. Somos del parecer de que debe consagrarse un número estándar que no debe ser mayor a 10 mil firmas para que la misma pueda tener éxito.* En el país tenemos demarcaciones territoriales en que se puede ser electo diputado con una cantidad de votos bastante inferior al referido dos por ciento y cada diputado posee iniciativa legislativa.

Sobre el artículo 86

Este texto dispone que “Toda ley aprobada en ambas Cámaras será enviada al Poder Ejecutivo. Si éste no la observare, la promulgará dentro de los diez días de recibida y la hará publicar dentro de los veinticinco días de la promulgación. Si la observare, la devolverá a la Cámara de donde procedió en el término de diez días a contar de la fecha en que fue recibida, si el asunto no fue declarado de urgencia, pues en este caso hará sus observaciones en el término de cinco días. La Cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley. Si después de esta discusión, las dos terceras partes del número total de los miembros de dicha Cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra Cámara; y si ésta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley. El Presidente de la República estará obligado a promulgar y publicar la ley en los plazos indicados.”

Sugerimos que se incorpore una coetilla en el sentido de que si el Poder Ejecutivo no promulga la Ley en los plazos establecidos, la misma se reputa vigente, como una manera de evitar el engavetamiento de leyes debidamente aprobadas en sede legislativa.

4.

P*ropuestas en el ámbito del Poder Ejecutivo y de la Administración Central*4.1. Presidencialismo atenuado: hacia un nuevo esquema de configuración constitucional del Poder Ejecutivo**

En el esquema constitucional vigente en República Dominicana, el Poder Ejecutivo ha tenido un rol de tan notoria preponderancia respecto de las demás ramas del gobierno, que hace del nuestro un sistema muy próximo a lo que algunos científicos sociales definen hiperpresidencialismo. Está debidamente documentado en la experiencia y la doctrina constitucional comparada que el exceso de presidencialismo produce una serie de distorsiones que limitan considerablemente las posibilidades de avanzar en el fortalecimiento de las instituciones propias de la democracia y del Estado constitucional de derecho.

La reforma constitucional debe propiciar entonces la configuración de un esquema de presidencialismo atenuado, en el que la lógica de la vigilancia y control recíproco entre los órganos del poder público cumpla el propósito de garantizar los derechos y libertades por vía de evitar los excesos y arbitrariedades a los que propende todo ejercicio de poder no sujeto a límites efectivos. Lo que siguen son algunas propuestas y sugerencias al texto sometido por el Poder Ejecutivo que pretenden avanzar en esa dirección.

4.2. Reformar el actual sistema de responsabilidades del Presidente de la República

Al tenor de lo expuesto anteriormente, entendemos pertinente que sea reformado el actual sistema de responsabilidades del Presidente. En este orden de ideas debemos detenernos en el contenido y alcance del artículo 105 de la Constitución vigente actualmente, que establece que: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23, inciso 5 de esta Constitución, el Presidente y Vicepresidente de la República, electos o en funciones, no podrán ser privados de su libertad antes o durante el período de su ejercicio.”

Lo primero que conviene señalar son las contradicciones que el texto citado guarda con otras disposiciones constitucionales. Así tenemos que el

artículo 67.1 de la Constitución vigente, otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia para “conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y Vicepresidente de la República...” Este texto contempla la posibilidad de persecución y enjuiciamiento penal del primer mandatario de la nación en jurisdicción privilegiada. La sola posibilidad de apertura de una investigación y la formulación de una acusación penal contra un ciudadano conlleva la expectativa de que la misma devenga en una pena privativa de libertad impuesta mediante sentencia judicial.

¿Qué sentido tiene que el texto del artículo 67.1 citado contemple la posibilidad señalada, si el artículo 105 impide que la misma sea ejecutada mientras dura el período de su ejercicio, es decir, cuatro años? Una cosa es que el Presidente esté amparado por el fuero constitucional, y otra muy distinta es que esté virtualmente blindado por un manto constitucional de impunidad, que puede prolongarse como se ha visto hasta por cuatro años. Todo funcionario, incluido el Presidente de la República, que cometa un ilícito penal debe ser de inmediato sometido a los rigurosos procedimientos dispuestos por la normativa vigente.

En tal sentido sugerimos que sea derogada la citada disposición del artículo 105 de la Constitución vigente y que en su lugar se establezca un principio general de responsabilidad, tanto política como personal del Presidente de la República. Con ello avanzamos en la consolidación de la institucionalidad del Estado dominicano y, específicamente, en lo relativo a disminuir las atribuciones y prerrogativas del Poder Ejecutivo.

4.3. Ratificación legislativa del gabinete y del Procurador General de la República

Dado que los Secretarios de Estado son cargos de confianza política del Presidente de la República, razón por la que se ha considerado su no integración al sistema de carrera administrativa, es importante considerar al menos un mecanismo institucional que garantice los mínimos necesarios para que el desempeño de sus funciones se lleve a cabo obedeciendo a criterios de profesionalidad e idoneidad.

Es por eso que *consideramos oportuno que el gabinete seleccionado por el Presidente para impulsar las políticas públicas en las distintas áreas, al igual que el Procurador General de la República, sean ratificados legislativamente.* La sola presentación de los titulares de las distintas carte-

ras ante el Legislativo obligaría al Presidente a designar funcionarios idóneos y capaces en cada rama.

Además, se involucraría al Congreso en una de las decisiones más importantes del Estado, con lo cual se redimensiona la idea de que la labor del gobierno implica la articulación de las voluntades conjuntas de los poderes públicos.

Finalmente, la ratificación legislativa del gabinete permitiría que la opinión pública tenga mayores elementos de juicio sobre el cuerpo de funcionarios que junto al Poder Ejecutivo gestionan cotidianamente las macro políticas estatales.

4.4. Sobre el concepto de Poder Ejecutivo con que opera el Proyecto

El artículo 102 del proyecto de reforma constitucional establece que “El Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del pueblo por el Presidente de la República, símbolo de unidad nacional y de la permanencia del Estado.” Es difícil entender la inserción de un texto de esta naturaleza en una propuesta de Constitución diseñada en el marco de un Estado republicano. Lo típico de las instituciones de la representación política es la alternabilidad de los funcionarios que desempeñan funciones en las mismas. Que el Rey simbolice la continuidad del Estado en una monarquía constitucionalmente limitada se podría entender, puesto que su figura está más allá de las veleidades y los cambios que periódicamente se llevan a cabo en la jefatura del gobierno o del Estado. La corona permanece, mientras que el Poder Ejecutivo se alterna.

Ahora bien, en el sistema republicano, esta noción carece de todo sentido racional. A lo único que remite la misma es a experiencias marcadamente autoritarias a las cuales no convendría abrirles espacios en un documento constitucional moderno. *Sugerimos en consecuencia que el texto se limite a establecer que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, y a continuación se regule el modo de elección del mismo y el período de duración de su mandato.*

4.5. Sobre la reelección presidencial

El artículo 104 del Proyecto de reforma constitucional regula el tema de la reelección presidencial en los siguientes términos: “El Presidente de la Re-

pública será elegido cada cuatro años por voto directo. Podrá optar por un segundo período consecutivo, así como luego del intervalo de un mandato constitucional diferente.”

Como puede notarse, en el Proyecto de reforma el tema de la reelección es afianzado si se lo considera en relación al texto de la Constitución actualmente vigente, el cual permite una segunda postulación y nunca más.

Consideramos que la reelección presidencial debe ser eliminada de la Constitución, volviendo así al espíritu que alentó la 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 del 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 públicos⁷. 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 y obtener los favores y privilegios propios del poder.

4.6. Servicio Civil y Carrera Administrativa

Otro de los aspectos clave para avanzar hacia un sistema de presidencialismo atenuado en el país es el relativo a la limitación de las facultades del Poder Ejecutivo en la estructuración de todo el aparato administrativo central. El conjunto de competencias que el artículo 55 de la Constitución vigente le otorga al Presidente de la República produce 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

⁷ CEPAL. La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006.

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. Esto ha dado lugar a una burocracia estatal parasitaria que se recicla con cada cambio de gobierno y que es utilizada como botín político mediante prácticas clientelares.

Reconocemos como un avance institucional el establecimiento con rango constitucional la Carrera Administrativa y el principio de inamovilidad de los funcionarios de carrera. Lo importante es dotar al país de un sistema meritocrático que dé sustento a 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 No. 41-08 sobre Función Pública establece un Sistema de Carrera Administrativa y Servicio Civil, inspirado en los principios fundamentales de la Administración Pública, que asegura la inamovilidad de los funcionarios públicos, salvo los Secretarios y Sub-secretarios de Estado y encargados de organismos autónomos y descentralizados y similares, que son de libre designación del Poder Ejecutivo y los criterios que definan la Constitución y las leyes.

4.7. Fortalecimiento de los órganos autónomos y descentralizados

En materia de organización administrativa la Propuesta de Reforma incorpora algunos conceptos novedosos, sobre los cuales tenemos algunas observaciones. A excepción del Banco Central, se deja de lado el desarrollo de las autoridades administrativas independientes, contrario a lo que ha acontecido en otros países donde se ha abierto el espacio para que determinadas áreas de la Administración, por su alta especialidad de carácter técnico, tengan un régimen de autonomía reforzada.

Su ausencia en la Propuesta es preocupante porque dichos cargos fueron asignados como funcionarios de alta confianza política del Presidente, de acuerdo a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en el caso INDO-TEL.

Lo cierto es que el sistema constitucional vigente acusa de una falla porque no distingue la existencia de unos ámbitos de la Administración, particularmente en el área económica, como los servicios públicos: electricidad,

telecomunicaciones, banca, mercado de valores, en que los funcionarios, aunque sean del más alto nivel, tienen que gozar de un régimen de separación condicionado, y que por tanto resulta inadecuado asimilarles al de los funcionarios de confianza que automáticamente puede ser removidos de la Administración.

No significa que sean funcionarios inamovibles, sino que su régimen de remoción está sujeto a procedimientos y a unas causales particulares. El régimen privilegiado garantiza que los criterios técnicos sean los que imperen dentro de esos sectores que tienen alta incidencia en el interés colectivo. Se trata evidentemente de una ruptura con el principio según el cual el Presidente, como máximo jerarca de la Administración, tiene en estos ámbitos la capacidad de libre remoción. Este es un tema que hay que rectificar en la reforma constitucional, mediante una revisión de la facultad inicial que tiene el Presidente respecto de los titulares de los organismos autónomos y descentralizados (Art. 108).

Lo que sí es importante es que se garantice también como violación de la Constitución la separación, sin las causales y procedimientos debidos, de aquellos funcionarios de las administraciones independientes u órganos reguladores que, como se ha señalado ya, deben contar con una autonomía reforzada para los titulares de los mismos y la consiguiente inamovilidad.

4.8. El Presidente de la República y los cargos de alto nivel

El artículo 114 del Proyecto establece que “Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá los Ministerios, que sean creados por ley. El Presidente de la República nombrará y separará libremente a sus titulares, los Ministros. También podrán crearse por decreto los Viceministerios de Estado que se consideren necesarios para el despacho de los asuntos de la Administración Pública, que actuarán bajo la subordinación y dependencia del Ministro correspondiente, así como las dependencias, de conformidad con la ley, que se consideren oportunas para el cumplimiento de las funciones del Poder Ejecutivo.”

Lo primero que llama la atención es que, mientras en la Constitución vigente tanto las Secretarías de Estado como las subsecretarías se establecen por Ley, en el Proyecto del Poder Ejecutivo estos últimos podrán ser creados por decreto, lo cual amplía las facultades discrecionales del Poder Eje-

cutivo. De igual modo se podrán establecer por decreto las dependencias que el Presidente entienda.

Otorgar estas facultades al Presidente equivaldría a crear una burocracia abultada en la que, por un lado, se desconoce la creación de la carrera administrativa y, por otro, se abre una brecha a la proliferación de cargos sin control cuya existencia dependerá exclusivamente del mejor parecer del Poder Ejecutivo.

Sugerimos que los vice-ministerios sean creados por Ley y que se establezcan límites constitucionales a la cantidad de viceministros que pudiera haber en cada ministerio.

Por otro lado, el artículo 118 dispone que la Ley y el Poder Ejecutivo podrán crear organismos desconcentrados subordinados jerárquicamente a un Ministerio. *Sugerimos que estos organismos sólo puedan ser creados por el Congreso mediante Ley.*

4.9. El Poder Ejecutivo y los arbitrios municipales

El artículo 108.16 del Proyecto le da competencia al Presidente de la República para anular por decreto los arbitrios establecidos por los ayuntamientos, a condición de que los mismos colidan con el comercio o el tránsito intermunicipal, el sistema tributario nacional o sean manifiestamente irrazonables. Esto equivale a convertir al Poder Ejecutivo en juez de la compatibilidad entre el comercio intermunicipal y esa modalidad de tributo que es el arbitrio, para cuyo establecimiento se reconoce competencia a los ayuntamientos.

Entendemos que esta es una forma de interferencia directa del Poder Ejecutivo en el ámbito de las facultades de una instancia que no le está subordinada constitucionalmente. En todo caso el Presidente podría objetar judicialmente (ante el órgano judicial administrativo) un determinado arbitrio, pero la decisión debe ser de la instancia judicial. En tal sentido *sugerimos que esta atribución del Poder Ejecutivo sea eliminada.*

5. Propuestas en el ámbito del Poder Judicial

5.1. Más allá del monopolio judicial de la administración de justicia

El Título V del Proyecto de Reforma está dedicado al Poder Judicial. El artículo 126 del mismo dispone que “La justicia emana del pueblo y se administra, en nombre de la República Dominicana, *por el Poder Judicial...*”. Lo primero que se debe reconocer es que la justicia se administra “gratuitamente” en nombre de la República por los jueces integrantes del Poder Judicial. Lo segundo es superar la concepción corporativa de la impartición de justicia que mantiene el monopolio total de la misma en el Poder Judicial, porque de mantenerse esa redacción, pudiera convertirse en un obstáculo para la apertura legal de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En razón de que éstas han ido ganando cada vez más terreno, consideramos que este texto debe abrirse a las mismas

5.2 Tribunales, territorio y estructura judicial: pautas para una mayor efectividad en la administración de justicia

El texto del artículo 146 del Proyecto dispone que “En cada Distrito Judicial habrá un Juzgado de Primera Instancia, con las atribuciones que le confiere la ley. La ley determinará el número de los Distritos Judiciales, el número de los Jueces de que deben componerse los Juzgados de Primera Instancia, así como el número de cámaras en que éstos puedan dividirse.”

El texto citado pone sobre el tapete una preocupación general que ha venido llamando la atención en los últimos años: la relativa a los desniveles de funcionalidad de las jurisdicciones. Existen tribunales que conocen 10 y 12 casos por año y tribunales que conocen 10 casos por día. Se trata de una problemática grave y difícil de abordar sobre todo porque para avanzar cambios importantes se necesitaría flexibilizar un poco la distribución territorial.⁸ *Urge, pues, que la Constitución abandone el criterio de atri-*

⁸ “Se puede afirmar que en el país existen jueces en cantidad suficiente para responder a las demandas del sistema. El problema es la inadecuada distribución de dichos funcionarios con un criterio estrictamente territorial, que exige una redefinición urgente. En efecto, la distribución de jueces por habitantes indica que provincias como Santo Domingo, La Romana, Valverde, y Espaillat tienen un 25% menos que el promedio nacional (0.76 por cada 10,000 habitantes). Sin embargo, provincias con menos población como Pedernales, Montecristi, Independencia, y Barahona tienen más de 2 por cada 10,000 habitantes. Según

bución de competencia en razón del territorio, para que la ley pueda hacer las distribuciones de lugar según las necesidades concretas, ya que si se intenta abordar el problema redistribuyendo los tribunales, nos encontramos con que la Constitución prefija dicha competencia y por tanto no se puede alterar por ley.

5.3 Independencia e imparcialidad

En el artículo 128 del Proyecto se mencionan los atributos de los jueces. Consideramos que es necesario consagrar, al lado de la independencia, la “imparcialidad”. Consideramos que la independencia es una cuestión clave en la configuración del Poder Judicial como conjunto de órganos en un Estado regido por el principio de la separación de poderes. Existe un nexo indisoluble entre independencia e imparcialidad judicial, puesto que toda acción que interfiera con la independencia del Poder Judicial persigue en última instancia evitar la realización de un juicio imparcial y apegado a derecho, con la finalidad de que determinados intereses resulten favorecidos. Desde el momento en que el juez condiciona su actuación a una voluntad externa a su consideración del derecho, deja de ser un árbitro, es decir, un tercero inter partes, para convertirse en parte interesada. Con ello su juicio resulta parcial e interesado, suplantándose así la idea de administración de justicia por una arbitraria lógica de privilegios y concesiones incompatibles con el Estado de derecho.

En razón de lo apuntado, *sugerimos que al artículo 128 se incorpore, junto al principio de independencia, el de imparcialidad, como su correlato indispensable en el ejercicio de la función jurisdiccional en un Estado democrático.*

5.4 Sobre la recomposición del Consejo Nacional de la Magistratura

Tal y como se encuentra establecido en el artículo 129, la recomposición del Consejo Nacional de la Magistratura constituye un acierto, pero es necesario revisar ciertos aspectos. *Quien debe de fungir como secretario es un juez de la Suprema Corte (acápite f), no uno de los de Corte de Apela-*

informaciones del Departamento de Estadísticas de la Suprema Corte de Justicia, al sistema judicial ingresaron en el año 2006 un total de 114, 542 casos. Cuando esta cantidad es dividida por la cantidad de jueces (618) en funciones, se observa que a cada juez le correspondería manejar en promedio unos 185 casos en un año. Si esta cantidad de casos es dividida entre doce, tenemos que cada juez manejaría en promedio 15.4 casos por mes, lo cual es razonable.” (Véase Desarrollo Humano, una cuestión de poder. Informe de Desarrollo Humano República Dominicana 2008. Oficina de Desarrollo Humano del PNUD, pp. 126/27.)

ción (acápite g). Todos los miembros de las Cortes de Apelación (acápite g) deben ser elegibles por sus pares para integrar el Consejo Nacional de la Magistratura y no sólo los jueces presidentes.

La elección del representante de las Facultades o Escuelas de Derecho (acápite i) tiene que atribuirse al Consejo de Rectores de las Universidades, y sería conveniente clarificar que el representante tiene que ser un docente para evitar que elijan un administrativo. Es el presidente del Colegio de Abogados quien debería automáticamente asumir la representación de los abogados ante el Consejo Nacional de la Magistratura (acápite h). La representación de un ex-juez de la Suprema Corte de Justicia elegido de entre sus pares (acápite j) parece inoperante porque no existe una asociación de jueces ni un mecanismo que aglutine a los ex-magistrados, por lo que sugerimos que esta parte del Proyecto sea simplemente eliminada.

5.5 El Consejo Nacional de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder Judicial.

Entendemos que la definición del Consejo Nacional de la Magistratura como órgano de gobierno del Poder judicial, tal y como aparece en el texto del artículo 129 del Proyecto obedece a un error conceptual que debe ser enmendado. En primer lugar, porque no puede haber dos órganos de gobierno y el Consejo del Poder Judicial retiene esta función como se verá más adelante. En segundo lugar, porque el espíritu original subyacente a la idea de coexistencia del Consejo Nacional de la Magistratura junto al Consejo del Poder Judicial es que al primero se le reserva en el artículo 130 la función de designar a los miembros de los órganos superiores de un conjunto de instituciones a cuyos miembros se suele denominar Magistrados.

De hecho, la propuesta presentada por la Mesa Nacional de Decanos y Directores de Facultades y Escuelas de Derecho, la denominación que sugiere para este órgano es de Consejo de la Magistratura Superior, en consonancia con lo apuntado. Además de lo anterior, por mucho que éste retenga las funciones de evaluación de desempeño y control disciplinario de la Suprema Corte (que debería preverse también para los demás órganos que éste designe), su acción dentro del Poder Judicial debe ser mínima, porque un papel muy activo podría afectar la independencia orgánica de este Poder del Estado. El Consejo no podrá dar instrucciones ni a la Suprema Corte ni al Consejo del Poder Judicial, ni a ningún otro organismo que éste designe.

En otro orden, *entendemos que el quórum de sesión del Consejo Nacional de la Magistratura y de la toma de decisión que aparecen en el art. 132 tiene que ser aumentado a las tres cuartas partes de sus miembros para evitar tanto la politización como su corporativización, esto es, que no dominen los políticos pero tampoco los jueces. Hay que propiciar que la parte corporativa y la parte política tengan que negociar y llegar a un consenso en las decisiones a tomar.*

5.6 La evaluación de los jueces supremos: más allá de la cuestión disciplinaria

Uno de los aspectos trancos de la reforma constitucional de 1994 es que no contempla mecanismos de control sobre las actuaciones de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, ni a nivel disciplinario ni a nivel de la evaluación de su desempeño. Consideramos como un avance el hecho de que la propuesta de Reforma incorpore el control disciplinario, pero *sugerimos que además se establezca con toda claridad que la permanencia en funciones de sus integrantes está sujeta a una satisfactoria evaluación periódica de desempeño.*

La evaluación de desempeño apenas es mencionada para la sustitución del Presidente que se realiza cada siete años. Pero debe quedar claro que esto constituye una actividad permanente de control del alto tribunal. Los jueces no sólo deben ser honestos, también tienen que ser eficientes. Si bien se dispone “la aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación de desempeño de los jueces de la Suprema Corte de Justicia” (Art. 140.4), no queda claro que el Consejo Nacional de la Magistratura tenga asignada esa función de evaluación. *Sugerimos, pues, que en las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura, reconocidas en el artículo 130, se establezca (al lado del control disciplinario) la evaluación de desempeño de los integrantes de la Suprema Corte y los demás órganos que éste designa.*

5.7 La Suprema Corte de Justicia y la Carrera Judicial

Con relación al art. 131, saludamos positivamente la doble extracción de los jueces de la Suprema Corte de Justicia: tanto de la Carrera Judicial como del ámbito académico y del ejercicio privado. Esto porque entendemos se mantiene el estímulo que para los jueces “inferiores” significa la posibilidad de acceder a la Suprema Corte de Justicia, como por la renova-

ción del pensamiento y la doctrina jurídica de la Corte que implica el hecho de que la misma esté integrada por juristas que no provienen del escalafón judicial.

No obstante, *sugerimos una modificación en las cuotas: que en vez de que tres cuartas partes de los jueces provengan de la Carrera, sean dos tercios y un tercio, en vez de una cuarta parte, provenga del libre ejercicio y el mundo académico.*

5.8 Período de duración para los jueces supremos que no son de carrera

Debe establecerse un período de duración, que *sugerimos que sea de nueve años, para los jueces supremos que no provengan del sistema de carrera.* Lo que justifica la apertura de la Suprema Corte de Justicia a miembros de libre nombramiento es precisamente la inyección permanente de sangre nueva al máximo tribunal para evitar la endogamia y el corporativismo. Si los jueces que provienen de fuera de la carrera ingresan con vocación de permanencia pierde mucho sentido la razón de su designación. Pero además sería injusto que un funcionario de libre nombramiento goce de los mismos privilegios respecto de la permanencia, que aquellos que sí han hecho carrera judicial.⁹

5.9 Sobre el escalafón judicial

La idea de que un juez de primera instancia pueda ser elegible directamente para la Suprema Corte de Justicia, tal y como se establece en el artículo 134.4 del Proyecto no es compatible con los criterios del escalafón judicial, por muy democrática que parezca. Lo más coherente en un sistema de carrera profesionalizado es que los jueces supremos —que sean elegidos de las cuotas reservadas al Poder Judicial— provengan de las Cortes de Apelación.

Del mismo modo nos parece irracional la disposición del mismo texto que sugiere que para que los jueces de Cortes de Apelación accedan a la Suprema Corte de Justicia deben haber desempeñado la función de juez de Corte de Apelación durante 12 años.

⁹ Sobre la importancia de que los jueces no provenientes de la Carrera estén sujetos a un período de tiempo y sobre los riesgos del corporativismo y la endogamia que con este se pretende conjurar, véase la propuesta de reforma presentada por la Mesa Nacional de Decanos y Directores de Facultades y Escuelas de Derecho.

Consideramos que el primer criterio a considerar es que el candidato sea efectivamente juez de una Corte de Apelación. El segundo criterio a tomar en cuenta, más que la antigüedad en el servicio es el mérito. Entre un juez de Corte que tenga 15 años en el desempeño de sus funciones con una evaluación de desempeño deficiente y uno de la misma jerarquía que apenas tenga 5 años, pero cuya evaluación le presenta con los méritos e idoneidad necesarios para ir a la Suprema Corte de Justicia, no cabe duda de que la correcta aplicación de los principios rectores del sistema de carrera obligarían a tomar partido por el último candidato, siempre que éste tenga derecho a optar por dicha posición al haber cumplido acumulativamente el tiempo constitucional necesario para ser elegible a la máxima magistratura.

5.10 Sobre la designación de los jueces

Entendemos innecesaria la facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia por el artículo 135 del Proyecto para nombrar a los magistrados del Poder Judicial por recomendación del Consejo del Poder Judicial. Tanto los jueces como los funcionarios administrativos del Poder Judicial deben ser designados por el Consejo, en base al mérito de los jueces y siguiendo los mecanismos de evaluación de desempeño diseñados al efecto. Recuérdese que el Consejo no sólo es el órgano de gobierno, sino además de administración del Poder Judicial. ***Es por ello que sugerimos la eliminación del inciso cuarto del artículo 135 del Proyecto.***

5.11 Carácter permanente del Consejo del Poder Judicial

En el artículo 139 del Proyecto debe quedar claro que el Consejo del Poder Judicial es un órgano permanente. Es que las funciones de administración del presupuesto, de evaluación y aplicación de la política de ascenso, de administración de la carrera, exigen que ese órgano sea permanente. Eso significa que la ley que desarrolle este órgano debe ser fina en relación a cuestiones técnicas; por ejemplo, los jueces que sean parte del Consejo cesan en sus funciones mientras sean miembros del mismo; más importante aún, a los jueces que sean parte del Consejo se les congela toda posibilidad de ascenso. Lo cual se compensa posteriormente convirtiendo el paso por el Consejo del Poder Judicial en un criterio para optar por el ascenso, luego de su salida.¹⁰ Hay que ir elaborando una lista detallada de cuestiones téc-

¹⁰ Véase sobre el particular la propuesta de reforma presentada por la Mesa Nacional de Decanos y Directores de Facultades y Escuelas de Derecho.

nicas muy relevantes que no pueden constitucionalizarse pero que deben ser desde ya tomadas en cuenta.

5.12. Sobre el control disciplinario de los jueces

Al tiempo que apoyamos la conformación y transferencia de funciones administrativas y de gobierno al Consejo del Poder Judicial, entendemos que el control disciplinario de los demás jueces y funcionarios del Poder Judicial no debe asignarse directamente al Consejo del Poder Judicial.

Lo conveniente es la creación de un “jurado disciplinario” compuesto por magistrados de distintos estratos: uno de la Suprema Corte, dos de Cortes de Apelación, dos de Primera Instancia, un miembro que represente al Colegio de Abogados y uno en representación de las Facultades de Derecho; elegidos por un período de dos años, lo que evitaría concentrar el poder disciplinario en un órgano superior, al tiempo que se potencia la capacidad de investigación de la inspección judicial, que queda bajo la guarda directa del Consejo del Poder Judicial.

5.13. Sobre el traslado y remoción de jueces

La potestad de trasladar provisional o definitivamente a los jueces de una jurisdicción a otra cuando lo juzgue útil, tal y como lo establece el texto del artículo 140.6 debe ser modificada. Las causas de remoción y traslado tienen que estar previstas en la Ley. Dejarlo a la consideración de utilidad abre una brecha a la arbitrariedad en las decisiones, que atenta contra las exigencias de independencia interna en el Poder Judicial. No se puede dejar espacio para que este tema se convierta en un mecanismo de retaliación para con los jueces que no profesan la ideología de los titulares del Consejo del Poder Judicial o para con los “indeseables” contra los que no exista elementos para someterlos a un juicio disciplinario.

Como forma para reforzar las previsiones indicadas, *consideramos necesario establecer un quórum agravado para tales decisiones, e incluso un acto formalmente motivado en que se hagan constar las razones que justifiquen el traslado del juez. Estos y otros temas son necesarios abordarlos en la ley orgánica del Poder Judicial.*

5.14. Sobre la evaluación del desempeño de los jueces

Cuando se analizan las competencias del Consejo del Poder Judicial no se percibe con claridad la cuestión clave de la evaluación de desempeño de los jueces y demás funcionarios del orden judicial. Los jueces no sólo tienen que ser honestos sino, como ya fue dicho, deben ser eficientes. Pero además, la promoción, compensación y salarios tiene que estar fundamentada en un criterio de suficiencia técnica, para lo cual es esencial contar con unos indicadores bien definidos. La Constitución no debe dejar laguna al respecto y por tanto tiene que consignar claramente la función de evaluación de desempeño permanente a cargo del Consejo del Poder Judicial, aunque remita a la Ley para el desarrollo de sus detalles y modalidades.

6. La Jurisdicción Constitucional

6.1. La Suprema Corte de Justicia y el control de constitucionalidad

El artículo 133 del Proyecto dispone que “La Suprema Corte de Justicia es el órgano jurisdiccional superior a todos los órganos judiciales y en materia de garantías constitucionales.” Establecer que la Suprema Corte de Justicia es el órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales es absolutamente incompatible con la creación de una jurisdicción constitucional especializada.

La sola existencia de esta jurisdicción anula toda posibilidad de que en materia constitucional exista otro órgano que esté por encima de ella. La jurisdicción constitucional es jurisdicción suprema en materia constitucional donde quiera que existe. Ella, y sólo ella ostenta lo que la doctrina del Tribunal Constitucional Federal Alemán ha venido denominando “el monopolio del rechazo”.

Crear una jurisdicción constitucional especializada supeditada a la Suprema Corte de Justicia constituye un obstáculo al carácter sumarísimo que es propio de los procesos constitucionales. Pero además, podría generar choques frontales con el órgano de control constitucional, sobre quien tiene la última palabra en materia de constitucionalidad y podría dar argumentos

para sostener que sigue siendo el pleno de la Suprema Corte de Justicia el órgano final de control de constitucionalidad, lo cual choca con la idea de especialización que está en la base de la iniciativa de Reforma.

6.2. Sobre la jurisdicción constitucional especializada

Hemos defendido de manera enfática la necesidad de creación de una jurisdicción constitucional especializada que pueda redimensionar la cultura de lo constitucional en el país por vía del fortalecimiento de los mecanismos de garantía de los derechos y libertades fundamentales. No obstante, la forma en que ha sido planteada dicha jurisdicción en el artículo 136 nos obliga a formular algunas observaciones.

Se cuestiona el régimen orgánico que la “Sala Constitucional” ostentaría en el ordenamiento jurídico dominicano. ¿Será una Sala a lo interno de la Suprema Corte de Justicia o se trata de un órgano autónomo? ¿En qué medida una Sala dentro de la Suprema no significaría denegar el control de los actos del Poder Judicial cuando éstos sean violatorios del debido proceso, la tutela judicial efectiva u algún otro derecho fundamental? ¿Es conveniente excluir del control de constitucionalidad las sentencias? Son interrogantes que necesariamente surgen a la hora de pensar en la especialización del control de constitucionalidad.

El argumento al que con mayor frecuencia se apela para defender la Sala Constitucional es que el Tribunal Constitucional es un foco de conflictos competenciales que no conviene a nuestro sistema de justicia. Se aduce que incluso en países con democracias consolidadas como Alemania y España, con frecuencia se presentan importantes conflictos relativos a los límites competenciales entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. Son comunes los alegatos, por parte de la Suprema Corte, 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, razonan los defensores de la Sala.

Olvidan quienes así razonan que los conflictos entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, allí donde se suscitan, no dependen de la ubicación orgánica del órgano de control de la constitucionalidad, sino que los mismos resultan de la naturaleza misma de la labor de control. En otras palabras, el conflicto es inevitable y está en la índole misma de la jurisdic-

ción constitucional. Más aún, corremos el riesgo de que, dada la fragilidad institucional del Poder Judicial en la República Dominicana, la creación de la Sala Cuarta comporte un potencial conflictivo y desestabilizador para el Poder Judicial de proporciones inimaginables y ello por las razones siguientes.

Quienes le dan seguimiento a estos temas conocen de los conflictos de competencia que con frecuencia se suscitan entre la jurisdicción constitucional y el Poder Judicial. En aquellos países donde el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial funcionan como entidades separadas, dichos conflictos, aunque relevantes, no pasan de ser importantes contradicciones entre dos órganos del Estado. La creación de una Sala Constitucional a lo interno de la Suprema Corte de Justicia convertiría estos conflictos de competencia en conflictos por espacios de poder, en contradicciones y disputas por la preeminencia y el control dentro del máximo órgano de administración de justicia, que entrañan un potencial desestabilizador de dimensiones insospechadas.

Imaginemos que la Sala Constitucional anula una decisión del Pleno o de otra de las Salas del alto tribunal en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Este tipo de eventualidades traerían importantes conflictos a lo interno de la Suprema Corte, y la sola posibilidad de que ello ocurra actúa en desmedro del poder, la confiabilidad y autoridad del Poder Judicial y su máximo órgano. Más aún, sostenemos la idea de que el Poder Judicial no soportaría ser expuesto a la lógica de estos conflictos.

La conciencia de este potencial desestabilizador de los conflictos que genera la jurisdicción constitucional, ha llevado a algunos juristas de nuestro entorno a crear una vía alternativa para evitarlos: proponen que las decisiones judiciales sean excluidas del control amparista. Como ha de suponerse, esta sería la menos deseable de las opciones, pues la misma dejaría a los ciudadanos sin ninguna instancia a la cual recurrir cuando las violaciones de derechos fundamentales provengan de instancias jurisdiccionales. Y no se trata de una especulación hipotética. Cuando se analizan las decisiones de los tribunales constitucionales y de órganos jurisdiccionales supranacionales como el Tribunal de Estrasburgo, es fácil darse cuenta que la inmensa mayoría de las decisiones de estos órganos de protección de los derechos fundamentales responden a cuestionamientos formulados sobre decisiones judiciales violatorias de derechos fundamentales.

Desde este punto de vista, no es admisible siquiera suponer que las decisiones judiciales no sean objeto de control por el órgano garante de la constitucionalidad y de los derechos fundamentales. Toda decisión judicial es una decisión de poder que afecta, más directamente que cualquier otra proveniente de las demás corporaciones públicas, los bienes jurídicos más sensibles de la persona y el ciudadano: el acto de poder que es la sentencia judicial puede enviarlo a la cárcel, privarlo de su patrimonio, de sus propiedades, de la patria potestad, etc. Si el objetivo esencial de la Constitución es establecer límites al ejercicio del poder, esos límites deben alcanzar a ese foco de generación de decisiones de poder que es el juez.

El sentido último del principio de supremacía constitucional, inherente a toda Constitución de un Estado de Derecho, positivizada en el artículo 46 de la Constitución vigente, no se podría realizar adecuadamente si las decisiones jurisdiccionales se excluyen de la lógica de control. Más aun, ello implicaría perder de vista la parte capital del artículo 8 constitucional que dispone que la finalidad principal del Estado consiste en la defensa del sistema de derechos y libertades constitucionalmente consagrados. Como bien ha señalado Robert Alexy “quien pretenda escribir en la Constitución ideales políticos no justiciables, debe ser consciente de lo que se juega. Con una sola decisión de la Constitución no controlable judicialmente se abre el camino para la pérdida de su obligatoriedad” ¹¹.

Existe además un argumento de consenso histórico a favor del Tribunal Constitucional. Cuando se revisan los anteproyectos y los proyectos de reforma constitucional que desde las academias, la sociedad civil y algunas instancias gubernamentales se han elaborado en los últimos lustros en el país se puede constatar que se han propuesto la creación de un Tribunal Constitucional como un órgano autónomo. Este es un aspecto que conviene considerar puesto que el mismo expresa una demanda concreta de sectores importantes de la sociedad dominicana que aspiran a que la misma sea debidamente satisfecha. Más aún, la opción por un Tribunal Constitucional configurado como un órgano extra poder fue la más valorada en la Consulta Popular impulsada por el Poder Ejecutivo como paso previo a la reforma de la Constitución.

¹¹ Robert Alexy, “Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático.” En neoconstitucionalismo(s), Madrid: Ed. Trotta, 2003, p. 33

El tradicional argumento de las exigencias normativas:

Otro de los argumentos con que se ha defendido la idea de la Sala Constitucional —y que llevó a la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) en su momento a proponer esta opción como forma de especialización de la jurisdicción constitucional— es el relativo a que su creación no conlleva una reforma constitucional y el natural cúmulo de aprehensiones políticas que ello siempre comporta. Bastaría, razonan los defensores de este argumento, con la promoción de una iniciativa legislativa que adecue las normas constitucionales a las exigencias para la creación de la Sala para que la cuestión normativa quede zanjada.

Como ha de suponerse, la apelación a este argumento pierde toda pertinencia en el contexto actual en donde el debate sobre la jurisdicción constitucional resurge con motivo del proceso de reforma constitucional que vive el país. En otras palabras, con Sala o con Tribunal Constitucional, la constitución dominicana será objeto de una reforma de considerables dimensiones, razón por lo que lo idóneo en este contexto es buscar el mecanismo que mejor satisfaga las expectativas de consolidación del sistema democrático y, especialmente, del Poder Judicial en nuestro Estado de derecho.

Por las razones expuestas, consideramos que la creación de un Tribunal Constitucional independiente del Poder Judicial es la fórmula que mejor satisface las exigencias de perfeccionamiento de la jurisdicción constitucional en el país.

En el caso de que la opción de un Tribunal Constitucional como órgano extra-poder, tal y como lo acabamos de proponer, no fuera bien acogida por la Asamblea Revisora, somos de opinión de que el sistema permanezca tal y como se encuentra estructurado en la constitución actualmente vigente.

6.3. Sobre el recurso de Casación en materia constitucional

El artículo 138 del Proyecto establece que “La decisión que se adopte sobre la cuestión constitucional, exclusivamente, será definitiva y sin envío en caso de casación” Sobre el particular, consideramos que el texto del artículo 138 debe limitarse a establecer el carácter definitivo de las decisiones de la jurisdicción constitucional. Podría ser contraproducente plantear el tema de la casación en este asunto.

La casación o “recurso extraordinario de constitucionalidad”, que es el equivalente a la figura de la “cuestión de constitucionalidad” en el derecho español, sólo se explica allí donde no existe control difuso de constitucionalidad. Las decisiones en materia de control difuso no deben ser objeto de recurso ante la jurisdicción constitucional superior, puesto que esto sería un obstáculo a la rapidez con que las mismas deben tomarse. Si se entiende que la decisión tomada en el caso concreto no es correcta, siempre se podrá recurrir al Tribunal Constitucional, mediante una acción de inconstitucionalidad por vía directa sin que condicione el caso concreto que origina la cuestión de constitucionalidad.

6.4. Sobre la eficacia de la jurisdicción constitucional

Uno de los problemas que acusa la jurisdicción constitucional es la relativa a la gran cantidad de casos que se acumulan. Se impone una disposición general en la Constitución mediante la cual se habilite al legislador para crear un mecanismo de filtro (equivalente al *cerciorati* de la tradición norteamericana) que le permita seleccionar in limine las peticiones que juzgue de acuerdo a su línea jurisprudencial.

El país espera que la Jurisdicción Constitucional haga más eficiente los asuntos constitucionales en garantía de los derechos fundamentales y que se gane el respeto de todos los poderes públicos y la sociedad por su independencia y visión institucional, por encima de los intereses particulares de cualquier tipo.

6.5. Sobre la composición y permanencia de los jueces constitucionales

Es necesario clarificar la composición y el estatus de permanencia de la jurisdicción constitucional. Pareciera que sus jueces gozan de los mismos privilegios de investidura que los de la Suprema Corte (incluido el régimen de inamovilidad), aunque no tendrían un mismo origen, ya que estos últimos provendrían en sus tres cuartas partes de los jueces de carrera y apenas la cuarta parte sería de libre elección, mientras que todos los de la jurisdicción constitucional quedarían a la designación incondicionada del Consejo Nacional de la Magistratura.

El diferente estándar de nombramiento de los jueces constitucionales se explica en razón del carácter especial de la función de control constitucio-

nal. Al ser funcionarios de “libre elección”, a los jueces constitucionales se les debe fijar un tiempo de permanencia de nueve años, sin posibilidad de ser reelegidos en dicha posición.

7. Sobre la Defensa Pública

Saludamos como muy positiva la constitucionalización de La Defensa Pública en los términos establecidos por el artículo 150 del Proyecto. **Consideramos oportuno enfatizar dos aspectos sobre el particular. En primer lugar, que el derecho a la defensa trasciende el ámbito del proceso penal y que por tanto es un derecho que se extiende a todas y cada uno de los escenarios en los que el justiciable necesita asistencia técnica para hacer valer sus pretensiones en justicia. En segundo lugar, consideramos que la Defensa Pública como institución debe estar desvinculada del Poder Judicial.**

Aunque la ley establece su autonomía a partir del 2009, no estaría de más que la Constitución establezca claramente esa autonomía, para evitar que mediante una modificación de Ley sobre el Servicio Nacional de Defensa Pública se la mantenga incardinada en el Poder Judicial con las graves consecuencias que implica para garantizar su función.

8. Sobre el Tribunal Superior Administrativo

Durante mucho tiempo se ha venido discutiendo en el país la necesidad de crear una jurisdicción contencioso-administrativa que someta a control de legalidad los actos de la administración. Entendemos que el intento que en ese sentido hace el artículo 152 del Proyecto debe ser objeto de una concienzuda revisión puesto que de lo contrario corremos el riesgo de desnaturalizar el objeto de dicha jurisdicción.

Para empezar, no es admisible que los poderes de gobierno y administración del Poder Judicial que le son sustraídos a la Suprema Corte y tras-

pasados al Consejo del Poder Judicial, le sean reconocidos a un órgano que debe en principio estar subordinado a la Suprema Corte como es el Tribunal Superior Administrativo. Del mismo modo, no se entiende que las decisiones de este órgano estén exentas del recurso de casación. Si la jurisdicción administrativa, como debe ser, se judicializa, lo lógico es que siga la suerte de una estructura en cuya cima está la Suprema Corte.

La dicotomía “justicia administrativa”/“justicia ordinaria” ya no tiene cabida en un escenario donde las fronteras jurisdiccionales se han borrado y el blindaje y protección de la administración ha cedido espacio a la tutela judicial efectiva. Es cierto que la jurisdicción administrativa tiene que ser repotenciada, lo cual se lograría mediante la diversificación de tribunales administrativos en la geografía nacional, tal como ocurre con la jurisdicción inmobiliaria, en cuya cabeza de cierre es necesario ubicar una sala administrativa, incardinada en la Suprema Corte e integrada por magistrados formados en la materia administrativa que, por vía de recursos de casación, se encargue de delinear la jurisprudencia administrativa.

Lo conveniente es que desde ya el Congreso Nacional se aboque a conocer del Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y Jurisdicción Contenciosa-Administrativa preparado por el Comisionado de Apoyo a la Reforma Judicial con los auspicios de la Unión Europea-PARME, pues entendemos que ese Anteproyecto fue debidamente discutido y consensuado con muchos especialistas nacionales y extranjeros.

9. Sobre el Ministerio Público

Aunque reconocemos que en el Proyecto se establece con mayores niveles de detalle la naturaleza de las funciones del Ministerio Público y se definen los principios que rigen sus actuaciones, consideramos oportuno formular algunas precisiones importantes.

Lo primero que queremos proponer, tal y como apuntáramos más arriba es que la designación del Procurador General de la República por parte del Presidente sea ratificada por el Congreso Nacional.

Debe aclararse y regularse mejor la constitucionalización de la Carrera del Ministerio Público. Establecer, como lo hace el numeral 3 del artículo 159, que “El Ministerio Público se organiza conforme a la ley, la que regula su inamovilidad” es remitir a la Ley lo que constituye una cuestión de cuño puramente constitucional. Si los fiscales son de carrera y son inamovibles, ese estatuto lo define la Constitución, no el legislador. Éste está habilitado para regular mediante ley el funcionamiento de instituciones previamente creadas.

El Proyecto conserva en el Ministerio Público una estructura refleja del Poder Judicial. **Para asegurar la eficiencia en sus funciones es imprescindible una reingeniería institucional, dotándole de idénticas garantías de independencia orgánica que las del Poder Judicial, pero con una identidad institucional propia.** Lo ideal es que el fiscal que lleva un caso en primera instancia pueda darle seguimiento al mismo en cada una de las instancias superiores (apelación, casación, etc.) puesto que es quien está en mejores condiciones para obtener los resultados esperados por la sociedad y el Estado. En tal sentido, **sugerimos que una disposición general establezca que el Ministerio Público estará representado en las distintas instancias judiciales, conforme a los principios y finalidades inherentes a sus funciones, eliminando así los detalles y especificidades relativos a la relación entre instancias judiciales y del Ministerio Público.**

La sociedad dominicana está cada vez más consciente que sin un Ministerio Público que pueda situarse por encima de la presión política es poco lo que avanzaremos en la lucha contra la corrupción administrativa y el combate a la impunidad. Por ello insistimos en la importancia de su independencia funcional, por lo que es preciso que la participación del Poder Ejecutivo se circunscriba sólo a la elección del Procurador General y una matrícula mínima de sus adjuntos, dotándoles de inamovilidad funcional por el período de su designación concomitante al mandato presidencial.

Es necesario asegurar la carrera dentro del Ministerio Público mediante la eliminación de la incidencia directa del Presidente de la República en la elección (y remoción) de los demás miembros del Ministerio Público que, en consecuencia, deberán regirse por un régimen de carrera con las mismas garantías reconocidas a los jueces del Poder Judicial.

Por otra parte, la constitucionalización del Consejo General de Procuradores, como un Consejo más plural con fiscales de diversos estratos, tiene

que servir para repotenciar sus funciones de gobierno del Ministerio Público, de forma que pueda administrar el presupuesto del mismo, designar los funcionarios de carrera, los empleados y todas las demás funciones de gobierno y administrativas que sean necesarias, a fin de empoderarse de una verdadera función de gobierno a lo interno del acusador público. Ello implicará la transferencia de las funciones directivas del Procurador General al Consejo de Procuradores. La propuesta no es ociosa porque lo que se pretende asegurar es que la política no neutralice el funcionamiento del Ministerio Público.

10. De las Fuerzas Armadas, Cuerpos Policiales y de la Seguridad y Defensa

La primera constatación que surge del análisis del tema de la seguridad y defensa nacionales es que la República Dominicana cuenta con una arquitectura institucional que propicia la confusión de roles. Tenemos así unas Fuerzas Armadas que, además de las tareas propias de defensa de la integridad nacional, realizan funciones de seguridad interior que deberían corresponder exclusivamente a la Policía Nacional, así como tareas de control de los servicios de seguridad privada, vigilancia, persecución del narcotráfico, entre otras. La Policía Nacional, de su lado, confunde su status de cuerpo del orden civil, por la tradición militarista que ha delineado su actuar y los procesos de subordinación a las instituciones castrenses, lo que directa o indirectamente afecta el perfil policial orientado a la seguridad ciudadana. Se trata de un problema común en toda América Latina, que ha visto fracasar los tradicionales esquemas institucionales que tenían sus bases fundamentales en la doctrina de la seguridad nacional y la militarización de la seguridad pública.

Un análisis detallado de todo el Título VI de la Propuesta de Reforma Constitucional, intitulado “*De las fuerzas armadas, cuerpos policiales y de la seguridad y defensa*”, nos lleva a concluir que éste no contiene los principios rectores que pudieran sustentar un cambio institucional en nuestro Sistema de Seguridad, que reoriente sus funciones y haga más efectivo la reacción contra el crimen transnacional y sus manifestaciones locales. Un caso que ejemplifica esa preocupación es el artículo 108, que

consagra el mando supremo de las Fuerzas Armadas en la autoridad civil que representa el Presidente de la República, cabeza del Poder Ejecutivo, sin diferenciar cuando procede recurrir a las Fuerzas Armadas y cuando a las fuerzas policiales.

En el artículo 163 se amplían algunas atribuciones de las Fuerzas Armadas, y se le asignan funciones de asistencia a los programas para el desarrollo social y económico del país; mitigación de desastres y calamidad pública y mantener el orden público en casos excepcionales. Esta excepcionalidad debería estar regulada, porque involucra su intervención en asuntos que son propios de cuerpos policiales.

Reconocemos como un aporte lo planteado en el proyecto de reforma en su artículo 165, que recoge la jurisdicción militar y limita su competencia para conocer exclusivamente de las infracciones militares previstas en las leyes sobre la materia.

La introducción del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, que aparece en el art. 167 como órgano consultivo del Poder Ejecutivo en la formulación de las políticas y estrategias en esta materia, no debería ser constitucionalizada y se sugiere que su creación se enmarque en una Ley de Seguridad y Defensa, donde se defina su composición, funciones y atribuciones específicas.

Asimismo consideramos que los artículos 168 y 169 son redundantes y no aportan elementos sustantivos que no estén contemplados antes, por lo que sugerimos eliminarlos.

El artículo 170 recoge una disposición que merece ser ponderada, y es la relativa a la facultad presidencial de crear cuerpos de seguridad permanentes con integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Sugerimos que esta función sea también regulada en el marco de una ley, y que en esta iniciativa no se considere a la Policía Nacional, de forma que pueda concentrarse en sus tareas de seguridad ciudadana, sin intervenir en áreas que son de la competencia militar.

En cuanto a los organismos de inteligencia del Estado, aplaudimos que en el artículo 170 se disponga que una ley los regule. En ese marco, coherente con la orientación predominante en los Estados democráticos, es que deben estipularse los mecanismos para su control y rendición de cuentas de

sus acciones de forma que el Estado pueda corregir eventuales desviaciones y proponer ajustes.

Junto a todo lo anterior es preciso que en otro apartado se establezca constitucionalmente que la Policía Nacional es un órgano de carácter civil, dedicado a la seguridad ciudadana, en estrecha coordinación con los órganos del sistema de justicia para la prevención y persecución de la criminalidad. Esta es la base para un verdadero control social civil sobre esta institución, a través de las estructuras que disponga su Ley Orgánica.

11.

Creación del Poder Municipal y eliminación de la figura del Gobernador Provincial

La idea de un Poder Municipal no es nueva. La misma fue expresamente concebida por el patricio Juan Pablo Duarte (rompiendo con 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 sus niveles y calidad de vida, a través de la participación de los munícipes. 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 cabildos 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 participa-

ción 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, proponemos 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 de su rol social y el empoderamiento de 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 sería regulada por la Ley.

En consonancia con los razonamientos esbozados, **consideramos oportuno la eliminación de la figura de los gobernadores provinciales.** El Gobernador, que es un funcionario de libre designación,¹² ostenta la representación provincial de la Presidencia de la República, con lo cual se afianza el peso del Poder Ejecutivo en el sistema político y en el entramado de valores culturales subyacente al mismo.

La defensa de los intereses de los habitantes de las provincias y los municipios que las conforman corresponde a los Senadores, Diputados, Síndicos y Regidores, de acuerdo con las competencias constitucionales y legales que a cada uno corresponde. Más aún, el gobierno municipal corresponde al Ayuntamiento. Es un contrasentido jurídico y una forma de interferencia en el principio de la separación de poderes, que el Gobernador esté decidiendo cuestiones políticas en una demarcación municipal que tiene su sistema natural de gobernanza.

¹² Consideramos oportuno enfatizar el hecho de que se trata de un funcionario de libre designación por el Ejecutivo, para que no se caiga en la tentación de equiparlo con el Gobernador en países como Estados Unidos, donde el gobernador Estatal es electo por voto ciudadano.

12. Sobre el método de la reforma constitucional

Proponemos que la Asamblea Constituyente electa por voto popular sea incorporada como método de reforma constitucional, en los términos en que fue sugerido en el Proyecto de los comisionados designados por decreto del Poder Ejecutivo. Con ello se dotaría de mayor legitimidad los futuros procesos de reforma que involucren aspectos cruciales del ordenamiento constitucional.

Consejo de Directores

9 de febrero, 2009

Anexo

Propuesta de FINJUS para la Redacción de los Artículos Sobre el Sistema de Justicia

Nota: Los textos subrayados recogen las sugerencias de cambios propuestas por FINJUS

**ANTEPROYECTO REFORMA
DEL PODER EJECUTIVO
TÍTULO V**

DEL PODER JUDICIAL

Artículo 126. La justicia emana del pueblo y se administra, en nombre de la República Dominicana, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales creados por esta Constitución y por la ley orgánica del Poder Judicial. La función judicial consiste en administrar justicia en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, correspondiendo su ejercicio a los Tribunales y Juzgados determinados por la ley. El Poder Judicial gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.

Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el párrafo anterior y las que expresamente les atribuyan las leyes en garantía de cualquier derecho.

Artículo 127. La Ley Orgánica del Poder Judicial regulará el estatuto jurídico de la Carrera Judicial, el inicio, formación, ascenso y promoción del juez con arreglo a los principios de mérito y capacidad, así como el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial.

Esta ley también regulará la Escuela Judicial, que tendrá por función asegurar la capacitación técnica de los jueces, aprobando a tal fin el régimen jurídico de las pruebas de ingreso en la Carrera Judicial, así como los

**PROPUESTA DE REDACCIÓN
DE LA FINJUS
TÍTULO V**

DEL PODER JUDICIAL

Artículo 126. La justicia emana del pueblo y se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. La función judicial consiste en administrar justicia en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. El Poder Judicial gozará de autonomía administrativa y presupuestaria. Se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales creados por esta Constitución y por la ley orgánica del Poder Judicial.

El Estado y sus instituciones reconocen la legitimidad de los órganos y mecanismos alternos de solución de conflictos legalmente establecidos.

Artículo 127. La Ley Orgánica del Poder Judicial regulará el estatuto jurídico de la carrera judicial, la Escuela de la Judicatura, el inicio, formación, capacitación, ascenso, promoción, el régimen de responsabilidad, el estatuto de jubilaciones y pensiones así como la edad de retiro de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial, con arreglo a los principios de mérito, capacidad y profesionalidad.

La edad de retiro para los jueces de la Suprema Corte de Justicia será de setenta y cinco años.

programas de formación continuada que garanticen la profesionalidad de los que se integren en aquélla.

Artículo 128. Los jueces integrantes del Poder Judicial, son independientes, inamovibles, responsables y estarán sometidos únicamente al imperio de la ley. No podrán ser removidos, separados, suspendidos, trasladados, ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.

- 1) La Ley Orgánica del Poder Judicial establecerá el régimen de responsabilidad de los jueces y funcionarios del orden judicial, los cuales no podrán ejercer otro cargo o empleo público, salvo lo que se dispone en ésta Constitución.
- 2) La edad de retiro para los jueces de la Suprema Corte de Justicia será de setenta y cinco años. La Ley Orgánica dispondrá la edad de retiro de los demás jueces, funcionarios y empleados del orden judicial.

CAPÍTULO I

DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Artículo 129. El Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano de Gobierno del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Corte Suprema. Estará presidido por el Presidente de la República; en su ausencia por el

Artículo 128. Los jueces integrantes del Poder Judicial, son independientes, imparciales, inamovibles, responsables y estarán sometidos únicamente al imperio de la Constitución y las leyes dictadas conforme a ésta. Se les prohíbe ejercer otro cargo o empleo público, salvo lo que se dispone en ésta Constitución. No podrán ser removidos, separados, suspendidos, trasladados, ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.

CAPÍTULO I

DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

Artículo 129. El Consejo Nacional de la Magistratura estará presidido por el Presidente de la República; en su ausencia por el Vicepresidente; y en ausencia de ambos por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Estará integrado además por:

Vicepresidente; y en ausencia de ambos por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Estará integrado por:

- a. Presidente del Senado.
 - b. Un Senador elegido por el Senado, que pertenezca al partido que tenga mayor número de senadores, diferente al del Presidente del Senado.
 - c. El Presidente de la Cámara de Diputados.
 - d. Un Diputado elegido por la Cámara de Diputados, que pertenezca al partido que tenga mayor número de diputados, diferente al del Presidente de la Cámara.
 - e. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.
 - f. Una Magistrado de la Suprema Corte de justicia, escogido por ella misma.
 - g. Tres jueces que sean presidentes de Cortes de Apelación, escogidos en asamblea de sus pares a través del voto directo y secreto, en la forma que prevea la Ley Orgánica Constitucional del Poder Judicial. Uno de ellos, a propuesta del Presidente de la Suprema Corte de Justicia actuará como secretario.
- a. Presidente del Senado.
 - b. Un Senador elegido por el Senado, que pertenezca al k mayor número de senadores, diferente al del Presidente del Senado.
 - c. El Presidente de la Cámara de Diputados.
 - d. Un Diputado elegido por la Cámara de Diputados, que pertenezca al partido que tenga mayor número de diputados, diferente al del Presidente de la Cámara.
 - e. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.
 - f. Un Magistrado de la Suprema Corte de justicia, escogido por el Pleno de la misma, quien actuará como secretario.
 - g. Tres jueces que sean miembros de Cortes de Apelación o sus equivalentes, escogidos por sus pares.
 - h. El Presidente del Colegio de Abogados de la República Dominicana.
 - i. Un docente de las Escuelas o Facultades de Derecho de la República, elegido por el Consejo Nacional de Rectores de las Universidades.

- h. Un abogado elegido por el Colegio de Abogados de la República Dominicana.
- i. Un representante de las Escuelas o Facultades de Derecho de la República, elegido por sus pares.
- j. Un ex - juez de la Corte Suprema elegido por los ex - jueces.

Los integrantes a que se refieren en las letras g, h, i y j durarán en sus funciones cuatro años.

Sección I

De las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

Artículo 130. El Consejo Nacional de la Magistratura tendrá por funciones, las siguientes:

- 1) Designar los Jueces de la Suprema Corte de Justicia;
- 2) Designar al Presidente y los Jueces de la Sala Constitucional
- 3) Designar al Presidente y los miembros del Tribunal Superior Electoral y sus suplentes, por un período de cuatro años;
- 4) Designar al Procurador Electoral;
- 5) Designar los Jueces del Tribunal Superior Administrativo;

Ejercer el poder disciplinario sobre los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

Los integrantes a que se refieren en las letras g, h e i durarán en sus funciones cuatro años.

Sección I

De las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura

Artículo 130. El Consejo Nacional de la Magistratura tendrá por funciones, las siguientes:

- 1) Designar al Presidente y los Jueces de la Suprema Corte de Justicia;
- 2) Designar al Presidente y los Jueces del Tribunal Constitucional
- 3) Designar al Presidente y los miembros del Tribunal Superior Electoral y sus suplentes, por un período de cuatro años;
- 4) Designar al Procurador Electoral;
- 5) Ejercer control disciplinario y la evaluación de desempeño sobre los integrantes de los órganos que éste designa.

Artículo 131. El Consejo Nacional de la Magistratura, al designar los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, dispondrá cuál de ellos ocupará la presidencia, y designará un Primer y Segundo Sustitutos para reemplazar al Presidente, en caso de falta o impedimento. El Presidente y sus sustitutos ejercerán esas funciones por un período de siete años, al término del cual, previa evaluación de su desempeño realizada por el Consejo Nacional de la Magistratura, podrán ser elegidos por un nuevo período. En todo caso, dichos Magistrados, al igual que sus pares, continuarán como miembros de la Suprema Corte de Justicia hasta su retiro obligatorio a la edad de setenta y cinco años.

- 1) En caso de vacante de un Juez investido con una de las calidades arriba expresadas, el Consejo Nacional de la Magistratura designará a un nuevo Juez con la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los Jueces.
- 2) Para la conformación de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura deberá seleccionar de Magistrados que pertenezcan a la carrera judicial las tres cuartas partes de sus miembros, y la cuarta parte restante de personalidades de la vida jurídica o académica del país.

Artículo 131. Para la conformación de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura deberá seleccionar de Magistrados que pertenezcan a la carrera judicial las dos terceras partes de sus miembros, y la tercera parte restante de personalidades de la vida jurídica o académica del país. Los jueces de libre nombramiento duraran en sus funciones siete años, vencidos los cuales, previa evaluación de desempeño, podrán ser elegidos por un nuevo y único período.

El Consejo Nacional de la Magistratura dispondrá quién ocupará la presidencia, y designará un Primer y Segundo Sustitutos para reemplazar al Presidente, en caso de falta o impedimento. El Presidente y sus sustitutos ejercerán esas funciones por un período de siete años, al término del cual, previa evaluación de su desempeño podrán ser confirmados en sus cargos directivos por un nuevo y único período. En todo caso, los jueces de carrera continuarán como miembros de la Suprema Corte de Justicia hasta su retiro obligatorio a la edad de setenta y cinco años, mientras que los de libre nombramiento deberán ser confirmados expresamente.

En caso de vacante de un Juez investido con una de las calidades arriba expresadas, el Consejo Nacional de la Magistratura designará a un nuevo Juez con la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los Jueces.

Artículo 132. El Consejo Nacional de la Magistratura será convocado por el Presidente de la República, de oficio o a propuesta del Presidente de la Suprema Corte de Justicia o de al menos cinco cualquiera de sus miembros. El quórum será de siete miembros de su matrícula y sus decisiones se adoptarán por la mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes.

La Ley Orgánica del Poder Judicial establecerá el régimen de funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura, así como del estatuto y régimen de sus integrantes y sus funciones de gobierno del Poder Judicial, concretamente en las funciones de nombramientos, promociones, ascenso y régimen disciplinario de los miembros integrante del Poder Judicial.

CAPÍTULO II DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Sección I De la Integración

Artículo 133. La Suprema Corte de Justicia es el órgano jurisdiccional superior a todos los órganos judiciales y en materia de garantías constitucionales. Se compondrá, por lo menos de dieciséis jueces, y podrá reunirse, deliberar y fallar válidamente con el quórum que determine la ley, la cual reglamentará su organización.

Artículo 134. Para ser juez de la Suprema Corte de Justicia se requiere:

- 1) Ser dominicano o dominicana por nacimiento u origen y

Artículo 132. El Consejo Nacional de la Magistratura será convocado por el Presidente de la República, de oficio o a propuesta del Presidente de la Suprema Corte de Justicia o de al menos tres cualquiera de sus miembros. El quórum será de nueve miembros y en todo caso sus decisiones se adoptarán por la mayoría de tres cuartas partes de su matrícula.

La Ley Orgánica del Poder Judicial establecerá el régimen de funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura.

CAPÍTULO II DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Sección I De la Integración

Artículo 133. La Suprema Corte de Justicia se compondrá, por lo menos de dieciséis jueces, distribuidos en salas especializadas, que podrán reunirse, deliberar y fallar válidamente con el quórum que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual reglamentará su organización.

Artículo 134. Para ser juez de la Suprema Corte de Justicia se requiere:

- 1) Ser dominicano o dominicana por nacimiento u origen y

tener más de treinta y cinco años de edad.

- 2) Hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- 3) Ser licenciado o doctor en Derecho.
- 4) Haber ejercido durante, por lo menos, doce años la profesión de abogado, la enseñanza universitaria del derecho o haber desempeñado, por igual tiempo, las funciones de juez de la Corte de Apelación, de Primera Instancia o de la Jurisdicción Inmobiliaria o representante del Ministerio Público ante dichos tribunales. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía, la docencia y las funciones judiciales podrán acumularse.

Artículo 135. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley:

- 1) Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Senadores, Diputados, Ministros y Viceministros, jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación o equivalentes, Jueces de los Tribunales Superiores de

tener más de treinta y cinco años de edad.

- 2) Hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- 3) Ser licenciado o doctor en Derecho.
- 4) Haber ejercido durante, por lo menos, doce años la profesión de abogado, la enseñanza universitaria del derecho o haber desempeñado las funciones de juez de Corte de Apelación o equivalentes, o representante del Ministerio Público ante dichos tribunales. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía, la docencia y las funciones judiciales son acumulables.

Artículo 135. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley:

- 1) Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Senadores, Diputados, Ministros y Viceministros, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Jueces y Procuradores Generales y de Cortes de Apelación o equivalentes, a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditados en el exterior y de

Tierras, Jueces del Tribunal Superior Administrativo, a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditados en el exterior y de los jefes de misiones, de la Junta Central Electoral y del Tribunal Superior Electoral, de la Cámara de Cuentas, del Defensor del Pueblo, y de la Junta Monetaria.

- 2) Conocer de los recursos de casación de conformidad con la ley.
- 3) Conocer, en último recurso de las causas cuyo conocimiento en primero instancia compete a las Cortes de Apelación.
- 4) Designar los Jueces de las Cortes de Apelación, de la Jurisdicción Inmobiliaria de los Juzgados de Primera Instancia, los Jueces de Instrucción, los Jueces de Paz y sus suplentes, los Jueces del Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes, los Jueces de cualesquiera otros tribunales del orden judicial creados por la ley de conformidad a lo establecido en la ley de carrera judicial y previa ternas presentadas por el Consejo del Poder Judicial.
- 5)

los jefes de misiones, de la Junta Central Electoral y del Tribunal Superior Electoral, de la Cámara de Cuentas, del Defensor del Pueblo, y de la Junta Monetaria.

- 2) Conocer de los recursos de casación de conformidad con la ley.
- 3) Conocer, en último recurso de las causas cuyo conocimiento en primero instancia compete a las Cortes de Apelación.

Sección II De la Sala Constitucional

Sección II De la Sala Constitucional

Todo lo referente a la Sala Constitucional ha sido reestructurado como capítulo

independiente, bajo la denominación de Tribunal Constitucional, que aparece más abajo.

CAPÍTULO III DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL

Artículo 139. El Consejo del Poder Judicial es el órgano de Gobierno del Poder Judicial. Estará integrado de la forma siguiente:

- 1) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien lo presidirá.
- 2) Un Juez de la Suprema Corte de Justicia elegido por el pleno de la misma.
- 3) Dos Jueces de Corte de Apelación o sus equivalentes, elegidos por sus pares.
- 4) Dos Jueces de Primera Instancia o sus equivalentes, elegidos por sus pares.
- 5) Un Juez de Paz o su equivalente, elegido por sus pares.
- 6) Un representante del Colegio de Abogados, diferente a quien le represente en el Consejo Nacional de la Magistratura.
- 7) Un representante de las Facultades o Escuela de Derecho, elegido por sus pares.

Los integrantes del Consejo del Poder Judicial, con excepción del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, permanecerán en éstas funciones por cinco años.

CAPÍTULO III DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL

Artículo 139. El Consejo del Poder Judicial es el órgano de Gobierno del Poder Judicial. Estará integrado de la forma siguiente:

- 1) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien lo presidirá.
- 2) Un Juez de la Suprema Corte de Justicia elegido por el pleno de la misma.
- 3) Dos Jueces de Corte de Apelación o sus equivalentes, elegidos por sus pares.
- 4) Dos Jueces de Primera Instancia o sus equivalentes, elegidos por sus pares.
- 5) Un Juez de Paz o su equivalente, elegido por sus pares.
- 6) Un representante del Colegio de Abogados, diferente a quien le represente en el Consejo Nacional de la Magistratura.
- 7) Un representante de las Facultades o Escuela de Derecho, elegido por sus pares.

Los integrantes del Consejo del Poder Judicial, con excepción del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, permanecerán en éstas funciones por cinco años. Su dedicación es exclusiva

Sección I De las funciones

Artículo 140. El Consejo del Poder Judicial tendrá las siguientes funciones:

- 1) La dirección y aplicación de la Carrera Judicial.
- 2) La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial.
- 3) El control disciplinario sobre los Jueces y Funcionarios del Poder Judicial, con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.
- 4) La aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de los jueces de la Suprema Corte de Justicia y de los Jueces que integran el Consejo del Poder Judicial.
- 5) La presentación de las ternas al pleno de la Suprema Corte de Justicia para el nombramiento y ascenso de los Jueces de las Cortes de Apelación, de los Tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria, de los Juzgados de Primera Instancia, los Jueces de la Instrucción, los Jueces de Paz y sus suplentes, de los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes y los jueces de cualesquiera otros tribunales del orden judicial creado por

y permanente. La Ley Orgánica del Poder Judicial desarrollará el régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo del Poder Judicial.

Sección I De las funciones

Artículo 140. El Consejo del Poder Judicial tendrá las siguientes funciones:

- 1) La dirección y aplicación de la Carrera Judicial.
- 2) La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial.
- 3) La aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial, con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.
- 4) Designar a los Jueces de las Cortes de Apelación y equivalentes, de los Juzgados de Primera Instancia y equivalentes, los Jueces de Paz y equivalentes, y los Jueces de cualesquiera otros tribunales del orden judicial, de conformidad a los criterios de merito y la evaluación de desempeño definidos en la Ley de Orgánica del Poder Judicial.
- 5) Trasladar provisional o definitivamente, de una jurisdicción a otra, conforme a las causas y los criterios, así como las garantías previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, a los

- la Ley, de conformidad a lo establecido en la Ley de Carrera Judicial.
- 6) Trasladar provisional o definitivamente, de una jurisdicción a otra, cuando lo juzgue útil, a los Jueces del Poder Judicial, con excepción de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
 - 7) Fijar los sueldos y demás remuneraciones de los jueces y del personal administrativo perteneciente al Poder Judicial.
 - 8) Crear los cargos administrativos que sean necesarios para que el Poder Judicial pueda cumplir cabalmente las atribuciones que le confieren ésta Constitución y las leyes.
 - 9) Nombrar todos los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial.
- Jueces del Poder Judicial, con excepción de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
- 6) Fijar los sueldos y demás remuneraciones de los jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial.
 - 7) Crear los cargos administrativos que sean necesarios para que el Poder Judicial pueda cumplir cabalmente las atribuciones que le confieren ésta Constitución y las leyes.
 - 8) Nombrar todos los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial.
 - 9) Elaborar los informes de redistribución territorial de los tribunales y juzgados y someterlos al Congreso para su consideración y aprobación.

Artículo Nuevo:

El control disciplinario sobre los jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial, con excepción de los integrantes de la Suprema Cortes de Justicia, será competencia de un Jurado Disciplinario compuesto por: un juez de la Suprema Corte, dos jueces de Corte de Apelación o equivalente, dos jueces de primera instancia o equivalente, un docente de las universidades o facultades de derecho del país y un representante del Colegio de Abogados, elegidos cada uno por sus pares por un periodo de dos años sin reelección consecutiva.

CAPÍTULO IV DE LAS CORTES DE APELACIÓN

Artículo 141. Habrá, por lo menos, once Cortes de Apelación para toda la República. El número de jueces que deben componerlas, así como los Distritos Judiciales que a cada Corte correspondan, se determinarán por ley.

- 1) Al elegir los Jueces de las Cortes de Apelación, la Suprema Corte de Justicia dispondrá cuál de ellos deberá ocupar la Presidencia y designará un primero y segundo sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.
- 2) En caso de cesación de un juez investido con una de las cualidades expresadas, la Suprema Corte de Justicia elegirá nuevo juez con la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los jueces, de conformidad con el procedimiento establecido en el numeral cuatro del artículo 140.

Artículo 142. Para ser Juez de una Corte de Apelación se requiere:

- 1) Ser dominicano.
- 2) Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- 3) Ser licenciado o doctor en Derecho.
- 4) Haber ejercido durante cuatro años la profesión de abogado, o haber desempeñado por

CAPÍTULO IV DE LAS CORTES DE APELACIÓN

Artículo 141. Habrá, por lo menos, once Cortes de Apelación para toda la República. El número de jueces que deben componerlas y su distribución territorial se determinarán por ley.

- 1) Al elegir los Jueces de las Cortes de Apelación, el Consejo del Poder Judicial dispondrá cuál de ellos deberá ocupar la Presidencia y designará un primero y segundo sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.
- 2) En caso de cesación de un juez investido con una de las cualidades expresadas, el Consejo del Poder Judicial elegirá un nuevo juez con la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los jueces, de conformidad con el procedimiento establecido en el numeral cuatro del artículo 140.

Artículo 142. Para ser Juez de una Corte de Apelación se requiere:

- 1) Ser dominicano.
- 2) Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- 3) Ser licenciado o doctor en Derecho.
- 4) Haber ejercido durante cuatro años la profesión de abogado, o haber desempeñado por

igual tiempo, las funciones de Juez de Primera Instancia, de representantes del Ministerio Público ante los tribunales y de Juez de Jurisdicción Original. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse.

- 5) Pertenecer a la Carrera Judicial.

igual tiempo, las funciones de Juez de Primera Instancia o equivalentes, de representante del Ministerio Público ante dichos tribunales. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse.

- 5) Pertenecer a la Carrera Judicial.

Artículo 143. Son atribuciones de las Cortes de Apelación:

- 1) Conocer de las apelaciones de las sentencias dictadas por los Juzgados de Primera Instancia.
- 2) Conocer en primera instancia de las causas penales seguidas a los Jueces de Primera Instancia, de Tribunales de Jurisdicción Original, de la Instrucción, los titulares de Organismos Autónomos y Descentralizados del Estado, Procuradores Fiscales y Gobernadores provinciales.
- 3) Conocer de los demás asuntos que determinen las leyes

Artículo 143. Son atribuciones de las Cortes de Apelación:

- 1) Conocer de las apelaciones de las sentencias dictadas por los Juzgados de Primera Instancia.
- 2) Conocer en primera instancia de las causas penales seguidas a los Jueces de Primera Instancia o equivalentes, los titulares de Organismos Autónomos y Descentralizados del Estado, Procuradores Fiscales y Gobernadores provinciales.
- 3) Conocer de los demás asuntos que determinen las leyes.

Se ha reestructurado la jurisdicción contencioso-administrativa, y en tal virtud la hemos ubicado justo antes de la jurisdicción inmobiliaria.

CAPÍTULO IX

DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Artículo 152. Habrá un Tribunal Superior Administrativo con jurisdicción nacional y asiento en la Capital de la República, para conocer de los asuntos contenciosos – administrativos, integrado por lo menos por cinco magistrados designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, que se regirán por las mismas condiciones de inamovilidad y requisitos para su nombramiento que los Jueces de la Suprema Cortes de Justicia. Podrán dividirse en salas.

Artículo 153. Son atribuciones del Tribunal Superior Administrativo, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley:

- 1) Conocer de los recursos contra las decisiones de cualquier Tribunal contencioso administrativo de Primera Instancia o que en esencia tenga ese carácter;
- 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los

CAPÍTULO V

DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Artículo 152. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa estará integrada por los Tribunales Superiores Administrativos y los Tribunales Inferiores Administrativos de Primera Instancia creados por la ley.

Artículo Nuevo. Para ser Presidente o Juez de un Tribunal Superior Administrativo se requieren las mismas condiciones que para ser Juez de una Corte de Apelación, y para desempeñar el cargo ante los Tribunales Inferiores Administrativos, las mismas condiciones que para ser Juez de Primera Instancia.

Artículo 153. Son atribuciones de la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de los recursos contenciosos contra los actos administrativos violatorios de la ley, decretos y los reglamentos, como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, así como resolver las acciones contencioso – administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados

Las demás atribuciones de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa serán determinadas por la ley.

- Tribunales contencioso Administrativos de Primera Instancia;
- 3) Conocer y resolver las acciones contencioso – administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles de conformidad con la ley, pudiendo pronunciar la destitución del funcionario que haya incurrido en la violación de las normas del Estatuto de la Carrera Administrativa correspondiente;
 - 4) Ejercer la más alta autoridad disciplinaria sobre los Jueces de los Tribunales Contencioso Administrativos de Primera Instancia o que tengan ese carácter, con facultad de imponer hasta la suspensión o destitución por faltas graves, así como las demás sanciones que establezca la ley;
 - 5) Nombrar los Jueces de los Tribunales Contencioso – Administrativo de Primera Instancia o que tengan ese carácter y aceptarles sus renunciaciones.

Artículo 154. Las decisiones del Tribunal Superior Administrativo no serán susceptibles de recurso de casación.

Artículo 155. La Administración Pública estará representada ante el Tribunal Superior Administrativo por un Procurador General Administrativo o

Artículo 154. Las decisiones de los Tribunales Superiores Administrativos serán susceptibles de recurso de casación conforme a la ley.

Artículo 155. La Administración Pública estará representada ante el Tribunal Superior Administrativo por un Procurador General Administrativo o los abogados que la misma designe. El

los abogados que la misma designe. El Procurador General Administrativo será designado por el Presidente de la República.

Artículo 156. El Procurador General Administrativo deberá reunir las mismas condiciones previstas para el Procurador General de la República.

Artículo 157. Habrán los Tribunales Contencioso – Administrativos de Primera Instancia que determine la ley, con competencia para conocer en primer grado de los asuntos contenciosos en materia administrativa, tributaria, monetaria y financiera.

Artículo 158. Los Jueces de los Tribunales Contencioso – Administrativos serán designados por el Tribunal Superior Administrativo y deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los Jueces de Corte de Apelación. Dichos Jueces gozarán de inamovilidad.

CAPITULO V DE LA JURISDICCIÓN INMOBILIARIA

Artículo 144. La Jurisdicción Inmobiliaria estará integrada por los Tribunales Superiores de Tierras y los Tribunales de Jurisdicción Original creados por la ley. Las atribuciones de los tribunales de la jurisdicción inmobiliaria estarán determinadas por la ley.

Artículo 145. Para ser Presidente o Juez de un Tribunal Superior de Tierras se requieren las mismas condiciones que para ser Juez de una Corte de

Procurador General Administrativo será designado por el Presidente de la República y deberá reunir las mismas condiciones previstas para el Procurador General de la República.

CAPITULO VI DE LA JURISDICCIÓN INMOBILIARIA

Artículo 144. La Jurisdicción Inmobiliaria estará integrada por los Tribunales Superiores de Tierras y los Tribunales de Jurisdicción Original creados por la ley. Las atribuciones de los tribunales de la jurisdicción inmobiliaria estarán determinadas por la ley.

Artículo 145. Para ser Presidente o Juez de un Tribunal Superior de Tierras se requieren las mismas condiciones que para ser Juez de una Corte de

Apelación, y para desempeñar el cargo de Juez de Jurisdicción Original, las mismas condiciones que para ser Juez de Primera Instancia.

Apelación, y para desempeñar el cargo de Juez de Jurisdicción Original, las mismas condiciones que para ser Juez de Primera Instancia.

CAPÍTULO VI

DE LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

Artículo 146. En cada Distrito Judicial habrá un Juzgado de Primera Instancia, con las atribuciones que le confiere la ley. La ley determinará el número de los Distritos Judiciales, el número de los Jueces de que deben componerse los Juzgados de Primera Instancia, así como el número de cámaras en que éstos puedan dividirse.

Artículo 147. Para ser Juez de Primera Instancia se requiere ser dominicano o dominicana, hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser licenciado o doctor en Derecho, haber ejercido la profesión de abogado durante dos años o haber desempeñado por igual tiempo las funciones de Juez de Paz o de Fiscalizador y pertenecer a la Carrera Judicial.

CAPÍTULO VII

DE LOS JUZGADOS DE PAZ

Artículo 148. En el Distrito Nacional y en cada municipio habrá los Juzgados de Paz que fueren necesarios de acuerdo con la ley.

Artículo 149. Para ser Juez de Paz o Suplente, se requiere ser dominicano o

CAPÍTULO VII

DE LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

Artículo 146. Los Juzgados de Primera Instancia serán distribuidos territorialmente conforme a los criterios que determine la ley, previo informe del Consejo del Poder Judicial. La ley determinará las atribuciones de los Juzgados de Primera Instancia, el número de los Jueces de que deben componerse, así como el número de cámaras en que éstos puedan dividirse.

Artículo 147. Para ser Juez de Primera Instancia se requiere ser dominicano, hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser licenciado o doctor en Derecho, haber ejercido la profesión de abogado durante dos años o haber desempeñado por igual tiempo las funciones de Juez de Paz o de Fiscalizador y pertenecer a la Carrera Judicial.

CAPÍTULO VIII

DE LOS JUZGADOS DE PAZ

Artículo 148. Habrán cuantos Juzgados de Paz fueren necesarios de acuerdo con la ley.

Artículo 149. Para ser Juez de Paz o Suplente, se requiere ser dominicano o dominicana, ser abogado y estar en el

dominicana, ser abogado y estar en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Tendrán las atribuciones y serán designados de conformidad con la ley y los reglamentos de la carrera judicial.

pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Tendrán las atribuciones y serán designados de conformidad con la ley y los reglamentos de la carrera judicial.

CAPÍTULO VIII

DE LA DEFENSA PÚBLICA Y LA ASISTENCIA LEGAL GRATUITA

Artículo 150. El Servicio de Defensa Pública es un órgano del sistema de justicia, dotado de autonomía administrativa, que tiene por finalidad garantizar la tutela efectiva del Derecho Fundamental a la Defensa, en las distintas áreas de su competencia. El servicio de Defensa Pública se ofrecerá en todo el territorio nacional atendiendo a los criterios de gratuidad, fácil acceso, igualdad, eficiencia y calidad, para las personas en estado de insolvencia económica o de indigencia. La Ley de Defensa Pública regirá la creación y funcionamiento de esta institución.

Artículo 151. Los poderes públicos organizarán programas y servicios de asistencia legal gratuita a favor de las personas que carezcan de los medios adecuados para obtener una representación judicial de sus intereses, particularmente para la protección de los derechos de la víctima.

Sección II

De la Sala Constitucional

Artículo 136. La Sala Constitucional

CAPÍTULO IX

DE LA DEFENSA PÚBLICA Y LA ASISTENCIA LEGAL GRATUITA

Artículo 150. El Servicio de Defensa Pública es un órgano del sistema de justicia, funcionalmente independiente y con autonomía administrativa y presupuestaria, que tiene por finalidad garantizar la tutela efectiva del Derecho Fundamental a la Defensa, en las distintas áreas de su competencia. El servicio de Defensa Pública se ofrecerá en todo el territorio nacional atendiendo a los criterios de gratuidad, fácil acceso, igualdad, eficiencia y calidad. La Ley de Defensa Pública rige el funcionamiento de esta institución.

Artículo 151. Los poderes públicos organizarán programas y servicios de asistencia legal gratuita a favor de las personas que carezcan de los medios adecuados para obtener una representación judicial de sus intereses, particularmente para la protección de los derechos de la víctima.

CAPÍTULO X

Del Tribunal Constitucional

estará integrada por siete jueces, escogidos por el Consejo Nacional de la Magistratura, con conocimientos especializados en materia constitucional, además de las condiciones exigidas para ser juez de la Suprema Corte de Justicia. Tendrán iguales prerrogativas que los demás integrantes de la Cortes Suprema de Justicia.

- 1) Al designar los integrantes de la Sala Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura dispondrá cuál de ellos ocupará le presidencia. En caso de falta o impedimento del Presidente de la Sala, desempeñara esas funciones el juez integrante de mayor edad.
- 2) El presidente de la Sala Constitucional durará en sus funciones siete años, pudiendo ser elegido por un solo período adicional, previa evaluación de su desempeño.
- 3) La Sala Constitucional se integrará con un quórum de por lo menos tres de sus miembros y tomará sus decisiones por mayoría de votos. En caso de integrarse con el quórum mínimo, las decisiones deberán ser adoptadas a unanimidad.

Atribuciones

Artículo 137. La Sala Constitucional será competente para conocer en única instancia.

- 1) De las acciones de inconstitucionalidad por vía

Artículo 136. El Tribunal Constitucional estará integrada por siete jueces, escogidos por el Consejo Nacional de la Magistratura, con conocimientos especializados en materia constitucional, además de las condiciones exigidas para ser juez de la Suprema Corte de Justicia. Tendrán iguales prerrogativas que los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

- 1) Al designar los integrantes del Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura dispondrá cuál de ellos ocupará le presidencia. En caso de falta o impedimento del Presidente del Tribunal, desempeñara esas funciones el juez integrante de mayor edad.
- 2) El presidente y los jueces del Tribunal Constitucional durarán en sus funciones nueve años.
- 3) El Tribunal se integrará con un quórum de por lo menos cinco de sus miembros y tomará sus decisiones por mayoría de votos. En caso de integrarse con el quórum mínimo, las decisiones deberán ser adoptadas con el voto favorable de cuatro magistrados.

Atribuciones

Artículo 137. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única **instancia**.

- 1) De las acciones de inconstitucionalidad por vía

directa, de las leyes, decretos, reglamentos y resoluciones, a instancia del Poder Ejecutivo, del Presidente de cada una de las Cámaras y parte interesada.

- 2) Del control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo.
- 3) De los recursos de casación que se interpongan contra las decisiones dictadas en única o última instancia por los tribunales del orden judicial en materia constitucional.
- 4) De los conflictos de competencia que se produzcan entre órganos constitucionales, cuando esta Constitución o la ley no contempla otro mecanismo de resolución de dichos conflictos.

Artículo 138. La decisión que se adopte sobre la cuestión constitucional, exclusivamente, será definitiva y sin envío en caso de casación.

directa, de las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y en fin sobre las normas jurídicas de cualquier naturaleza a instancia de parte interesada.

- 2) Del control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo, a instancias del Poder Ejecutivo o del Presidente de cada una de las Cámaras.
- 3) De los amparos constitucionales que se interpongan contra las decisiones dictadas en única o última instancia por los tribunales del orden judicial, o cuando la sentencia judicial constituye una vía de hecho.
- 4) De los conflictos de competencia que se produzcan entre órganos constitucionales, cuando esta Constitución o la ley no contempla otro mecanismo de resolución de dichos conflictos.
- 5) De todos aquellos asuntos que le sean atribuidos por la Ley Orgánica de Procedimiento Constitucional, que reglamentará el régimen de las garantías constitucionales y el funcionamiento del Tribunal Constitucional.

Artículo 136. La decisiones del Tribunal Constitucional serán definitivas y sin envío.

CÁPITULO X

DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 159. El Ministerio Público es un órgano del sistema de justicia, que dirige la política del Estado contra el delito, ejerce la acción pública, garantiza los derechos fundamentales y libertades ciudadanas que asiste a las víctimas y testigos y protege el interés público tutelado por la ley.

- 1) El Ministerio Público goza de autonomía funcional respecto al resto de los poderes del Estado, y ejerce sus funciones conforme a los principios de legalidad, unidad de actuaciones, indivisibilidad, dependencia jerárquica, objetividad y responsabilidad.
- 2) Está integrado por el Procurador General de la República, que lo dirige, los Procuradores Generales Adjuntos, el Procurador General Administrativo, los Procuradores Generales de Corte de Apelación, el Consejo General de Procuradores y los restantes Procuradores.
- 3) El Ministerio Público se organiza conforme a la ley, la que regula su inamovilidad, régimen disciplinario y los demás principios que rigen su actuación, su escuela de formación y sus órganos de gobierno, garantizando la permanencia de sus

CÁPITULO XI

DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 159. El Ministerio Público es un órgano del sistema de justicia, funcionalmente autónomo e independiente en sus actuaciones, que dirige la política del Estado contra la persecución del delito, ejerce la acción pública, garantiza los derechos fundamentales y libertades ciudadanas, asiste a las víctimas y testigos y protege el interés público tutelado por la ley.

- 1) El Ministerio Público goza de autonomía administrativa y presupuestaria y ejerce sus funciones por medio de órganos propios, conforme los principios de legalidad, unidad de actuaciones, indivisibilidad, lealtad procesal y responsabilidad.
- 2) El Ministerio Público está integrado por el Procurador General de la República y sus adjuntos, Procuradores Departamentales y sus adjuntos, y los Procuradores Fiscales y sus adjuntos y los Fiscalizadores.
- 3) Los miembros del Ministerio Público tendrán los mismos derechos, prerrogativas, niveles salariales e incompatibilidades que los jueces en sus estamentos jerárquicos equivalentes.
- 4) El Ministerio Público se organiza conforme a la Ley Orgánica del Ministerio Público, la que regula su régimen disciplinario y los principios que rigen su actuación,

miembros de carrera, hasta los setenta y cinco años de edad.

Artículo 160. El Presidente de la República designará al Procurador General de la República, a los Procuradores Adjunto y demás integrantes del Ministerio Público, tomando en consideración los criterios de mérito y evaluación de desempeño considerados por el Consejo General de Procuradores.

Artículo 161. El órgano de gobierno del Ministerio Público será el Consejo General de Procuradores, integrado por el Procurador General de la República, quien lo presidirá, un Procurador General Adjunto; tres Procuradores Generales de Corte de Apelación; dos Procuradores Fiscales y un Fiscalizador. A excepción del Procurador General de la República, los miembros serán elegidos por tres años entre sus pares.

su escuela de formación y su órgano de gobierno.

Artículo 160. El Procurador General de la República, y la tercera parte de sus adjuntos serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República. Durarán en sus funciones cuatro años y sólo podrán ser removidos por una de las causales previstas en la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Los demás integrantes del Ministerio Público serán designados por el Consejo General de Procuradores, de aquellos que, habiendo aprobado los concursos, evaluaciones y procesos de capacitación, propongan la Escuela Nacional del Ministerio Público y la Dirección de la Carrera, y serán funcionarios de carrera inamovibles hasta los setenta y cinco años de edad.

Artículo 161. El órgano de gobierno del Ministerio Público será el Consejo General de Procuradores, integrado por el Procurador General de la República, quien lo presidirá, dos Procuradores Generales Adjuntos, uno de los cuales es elegido a propuesta del Procurador; dos Procuradores Departamentales; dos Procuradores Fiscales. A excepción del Procurador General de la República y el adjunto propuesta por éste, los miembros serán elegidos por tres años entre sus pares.

Artículo Nuevo . El Consejo General de Procuradores tendrá las siguientes funciones:

- 1) La dirección y aplicación de la

- carrera del Ministerio Público.
- 2) La administración financiera y presupuestaria del Ministerio Público.
 - 3) La aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de fiscales de carrera, funcionarios y empleados del Ministerio Público.
 - 4) El control disciplinario sobre los miembros del Ministerio Público.
 - 5) Designar y promover a los miembros de carrera del Ministerio Público, de conformidad a los criterios de merito y la evaluación de desempeño definidos en la Ley Orgánica del Ministerio Público.
 - 6) Trasladar provisional o definitivamente, de una jurisdicción a otra a los miembros del Ministerio Público, conforme a las causas y los criterios, así como las garantías previstas en su Ley Orgánica.
 - 7) Fijar los sueldos y demás remuneraciones de los fiscales, funcionarios y empleados del Ministerio Público.
 - 8) Crear los cargos administrativos que sean necesarios para que el Ministerio Público pueda cumplir cabalmente las atribuciones que le confieren ésta Constitución y las leyes.
 - 9) Nombrar todos los funcionarios y empleados que dependan del Ministerio

Artículo 162. El Ministerio Público ante la Suprema Corte de Justicia estará representado por el Procurador General de la República, personalmente o por los Adjuntos que la ley pueda crearle.

- 1) Para ser Procurador General de la República se requieren las mismas condiciones que para ser juez de la Suprema Corte de Justicia y el mismo tendrá igual categoría que el Presidente o Presidenta de dicha Corte y las atribuciones que le confieren las leyes.
- 2) El Ministerio Público estará representado en las demás jurisdicciones, por los titulares correspondientes o por los adjuntos que conforme la ley tengan calidad para hacerlo.
- 3) Para ser miembro del Ministerio Público se requieren las mismas condiciones establecidas en esta Constitución, que para los jueces de las jurisdicciones donde corresponda su ejercicio.

Público.

- 10) Reglamentar todo lo que sea necesario para el correcto funcionamiento del Ministerio Público conforme a esta Constitución y su Ley Orgánica.

Artículo 162. El Procurador General de la República es el representante del Ministerio Público y tendrá igual categoría que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y las atribuciones que le asigne la ley.

- 1) Para ser Procurador General de la República o su adjunto se requieren las mismas condiciones que para ser juez de la Suprema Corte de Justicia.
- 2) Los Procuradores Departamentales y sus adjuntos requerirán las mismas condiciones que los jueces de las Cortes de Apelación, los Procuradores Fiscales y sus adjuntos, las de los jueces de Primera Instancia y los fiscalizadores, las de los jueces de paz.

Artículo Nuevo. La Ley Orgánica del Ministerio Público regulará todo lo relativo a la distribución de sus funciones y competencias en las distintas instancias judiciales conforme a los principios y finalidades inherentes al Ministerio Público.

