

VERITAS ET SCIENTIA



# Revista de CIENCIAS JURIDICAS

Departamento de Ciencias Jurídicas  
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra  
Santiago, República Dominicana

Comité de Redacción: Prof. Jose Luis Taveras  
Br. Claritza Angeles  
Br. Rafael Despradel  
Br. Raquel Bueno  
Br. Angel Cabrera  
Br. Jomara Lockhart  
Br. Félix Fernández

ISSN 0379-8526

Tercera Epoca

## CONTENIDO

### Doctrina:

#### LA CONSTITUCION DOMINICANA:

- Constitución, Derechos Humanos y Tribunales
- El Poder Judicial en la Constitución Dominicana
- El Procedimiento de Reforma Constitucional

### Jurisprudencia:

Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 13 de marzo de 1996.  
Acción en Inconstitucionalidad.  
No Sobreseimiento

### Legislación:

- Ley No. 17-95 que introduce modificaciones a la Ley No. 50-88 sobre Drogas y Sustancias Controladas en la República Dominicana
- Decreto No. 14-97

## DOCTRINA

### LA CONSTITUCION DOMINICANA Constitución, Derechos Humanos y Tribunales\*

Eduardo Jorge Prats\*\*

## INTRODUCCION

Nos corresponde abordar la cuestión de los derechos y deberes individuales y sociales en la Constitución Dominicana. Quisiera abordar este tema desde la perspectiva del Derecho Internacional de los derechos humanos, por entender que la normativa internacional sobre derechos humanos tiene un notable impacto en nuestro ordenamiento jurídico interno, al extremo que es prácticamente imposible abordar la problemática de los derechos constitucionales haciendo abstracción de esta normativa supranacional.

\*) Seminario "La Constitución Dominicana", ADER-PUCMM, Santiago, 5 de julio de 1997.

\*\*) Director Ejecutivo Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc.

Parto de que es irrelevante, en términos prácticos, distinguir entre derechos humanos, derechos constitucionales y libertades públicas. Sólo hay derechos que son protegidos por una normativa internacional cada día con más valor coactivo y por los ordenamientos jurídicos internos de los distintos países. Quisiera, si me lo permiten los organizadores de este evento, dejar para otra ocasión, por razones de tiempo y espacio, la cuestión de los deberes.

Los derechos humanos son un tema de actualidad. En los medios de comunicación, en seminarios, en los foros internacionales, en el seno de los gobiernos, se habla de ellos, sea para subrayar su importancia, sea para condenar a aquellos regímenes que violan los mismos. La opinión pública mundial, por los más diversos órganos y medios, condena las torturas, las discriminaciones, las desapariciones y los asesinatos de personas, en base a un verdadero Código Internacional. Recientemente, visitó el país la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, invitada por el Gobierno Dominicano con la finalidad de conocer la situación de los derechos humanos en el país.

Este Código Internacional, emanado de las diversas declaraciones y pactos internacionales de derechos humanos y vigente desde 1948 cuando se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, permite a los países del mundo decidir cómo comportarse y cómo juzgar la conducta de los demás. Se trata de parámetros de acción para los Estados y para los individuos "que imponen unas líneas de conducta, exigen a los gobiernos que obren de cierta forma y al mismo tiempo legitiman a los individuos para que eleven bien alto su voz si aquellos derechos y libertades no son respetados" (*Cassese 1991: 8*).

## 1. LOS DERECHOS PROCLAMADOS

Los derechos proclamados y protegidos por este Código Internacional incluyen preceptos ignorados

por los ordenamientos constitucionales de muchos países y extiende algunas de las prerrogativas consagradas en las cartas sustantivas. Se trata de derechos de una triple índole.

### 1.1 Los derechos civiles

Se proclaman y protegen los derechos o libertades civiles, tales como el derecho a la vida y a la seguridad física, el derecho a la intimidad, el derecho a la propiedad privada, el derecho a la libre expresión y difusión del pensamiento, la libertad de cultos, y el derecho al acceso a la justicia y a un debido proceso de ley.

### 1.2 Los derechos políticos

Los instrumentos internacionales consagran además los derechos políticos, es decir, la posibilidad para el individuo de participar, solo o asociado con otros, en la vida y en las orientaciones de los órganos estatales, a través del derecho de asociación, de formación de partidos políticos, de participación en las elecciones y de elegibilidad para los diversos cargos del Estado.

### 1.3 Los derechos sociales y económicos

Son reconocidos internacionalmente además los derechos sociales y económicos, los cuales constituyen requerimientos que el individuo ostenta ante el Estado para remediar las desigualdades sociales, los desequilibrios económicos, y las desventajas causadas por la naturaleza, la edad o el sexo.

La característica fundamental de los derechos económicos y sociales que, contrario a los derechos civiles y políticos, los primeros "no están destinados a garantizar la libertad frente al Estado, sino que son pretensiones del individuo o del grupo colectivo ante el Estado. El Estado tiene, que actuar para poder satisfacer estos derechos fundamentales. No son derechos en el sentido jurídico, ya que no pueden ser exigidos

judicialmente del Estado, antes de que no hayan sido institucionalizados por una acción estatal" (*Lowenstein: 400*). En otras palabras, contrario a los derechos civiles y políticos que son normas "límite", que establecen obstáculos al poder del Estado respecto al individuo, los derechos sociales y económicos son normas "proyecto" en cuanto requieren la actividad del legislador y del Poder Ejecutivo para su concreción en la realidad práctica.

Entre los derechos socioeconómicos nos encontramos con el derecho al trabajo y a la protección en caso de desempleo, jornada laboral máxima, suficiente tiempo para el descanso, salario mínimo, el derecho a la asociación sindical, el derecho a la huelga, el derecho a una salud, educación y vivienda adecuadas, y en fin, el derecho a la seguridad social que comprende protección en caso de accidentes laborales, asistencia a la vejez, a la maternidad y a la familia. Se trata de derechos nacidos como consecuencia de la lucha social y de un estadio superior en el desarrollo de las fuerzas productivas del capitalismo, y que han encontrado en los países desarrollados su concreción en la realidad práctica a través de la legislación adjetiva y de la acción positiva del Estado. En los países menos desarrollados, sin embargo, la mayoría de estos derechos permanecen como simples declaraciones programáticas hasta tanto las condiciones socioeconómicas permitan su aplicación.

Este contraste entre la normatividad de los derechos socioeconómicos entre los países desarrollados y los menos desarrollados es comprensible. En grado mayor que los derechos civiles y políticos, los derechos socioeconómicos son concesiones arrancadas con la anuencia del Estado a los poderes económicos, ellos corresponden a una partición de los frutos del avance económico, a los beneficios del crecimiento. ¿Cómo hablar de derecho al trabajo y de libertad de trabajo en países donde debido a la falta de acumulación de capital el surgimiento de empleos es desproporcional a la demanda creada por la

llegada de jóvenes al mercado del trabajo? ¿Cómo implementar un derecho a la salud y a la seguridad social sin medios financieros y con un sistema de salubridad carente de hombres y recursos materiales? ¿Cómo aplicar en la práctica los beneficios que entraña la legislación social cuando los asalariados son una minoría en comparación con el "lumpenproletariado" y el sector informal de la economía?

No se quiere afirmar con este inventario de crudas cuestiones que no vale la pena hablar de derechos socioeconómicos en sociedades como la dominicana. Si bien nuestra sociedad no está en condiciones de honrar a plenitud esta serie de "derecho-crédito" y de consagrar los medios para exigirlos, no hay dudas de que, "aún allí donde los derechos sociales tienen que esperar hasta que se hayan dado los necesarios requisitos, cumplen un objetivo: para los detentadores del poder son el estímulo que les impulsará a su realización y para los destinatarios del poder significará la esperanza de que un día puedan ser llevados a cabo" (*Loewenstein: 280*). Más aún, cuando se sabe que muchos de estos derechos no son realidad hoy en día porque la mayor parte del gasto público del Estado ha sido dedicado por los gobiernos a la construcción de obras no reproductivas en lugar de destinarlo a la satisfacción de las necesidades básicas de la población o a la expansión del empleo público no productivo en aras de inducir una demanda ilusoria.

## 2. PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

El sistema de protección de los derechos humanos se ha ido desarrollando en forma lenta y progresiva como producto de una lucha entre los detentadores de la soberanía del Estado y los que pretenden ampliar las prerrogativas de mujeres y hombres. Se trata, sin embargo, de un derecho irreversible que apunta tanto a la cantidad como al contenido de los derechos protegidos como

R D 0330

también a la eficacia y vigor de los medios e instrumentos del sistema internacional.

Es por el carácter progresivo de la protección internacional de los derechos humanos que la Asamblea General de la ONU que proclama en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos lo hace en el entendido de que esta Declaración plasma un "ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción".

Este carácter progresivo se evidencia además en el Artículo 26 de la Convención de San José, la cual dispone un desarrollo progresivo en el campo de los derechos económicos sociales y culturales.

### 3. UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

Tal como hemos afirmado, los instrumentos internacionales que proclaman y protegen los derechos humanos consagran una serie de parámetros de conducta que imponen limitaciones a los Estados de cara a sus súbditos. Son parámetros universales pero que no diseñan rígidamente para todos los países del mundo el mismo esquema de relación entre el gobierno y los individuos, el mismo modelo de sociedad y el mismo modelo de Estado. Son, si se quiere, textos normativos agnósticos. De ahí que los países que se han comprometido a observar estos textos, son libres de atribuirse el orden político institucional que consideren más conveniente y adecuado, de acuerdo con las exigencias de su pueblo y las tradiciones nacionales. Ya lo afirma, Antonio Cassese:

"Lo único que los textos exigen es observar un

mínimo de preceptos referidos a las relaciones entre la comunidad y el Estado: respeto a ciertos derechos humanos esenciales, a ciertas libertades esenciales y al derecho al autogobierno. Cada país es libre de decir su forma de autogobierno (con diversos partidos o con un partido único). Cada país tiene derecho a establecer la manera de organizar las consultas periódicas necesarias para elegir los órganos del vértice, del mismo modo que tiene derecho a decidir la forma de participación de los ciudadanos en el gobierno de la cosa pública. Igualmente, cada Estado está autorizado a señalar ciertas limitaciones referidas a los derechos y libertades fundamentales, por motivos dictados por exigencias de orden público, de seguridad nacional, de respeto a la moral o de tutela de salud. Y tampoco el sistema económico-social que prevalece en cada país se ve afectado por las normas internacionales: un Estado puede conservar su estructura capitalista o socialista, o darse otra orientación económico-social, siempre que respete y promueva una serie de derechos en la esfera de las relaciones socioeconómicas" (Cassese: 60).

No obstante que lo que los convenios y declaraciones internacionales establecen en un mínimo de derechos, tradicionalmente ha existido divergencia en la concepción de dichos derechos. Los países del antiguo bloque socialista, en alianza con los países del Tercer Mundo, privilegiaron los derechos sociales y económicos en contraposición a los derechos civiles y políticos, considerando los primeros como los verdaderos derechos en contraste con los últimos a los cuales consideraban simplemente formales. La transición de los países socialistas hacia regímenes democráticos evidencia, sin embargo, el valor de los derechos civiles y políticos antes despreciados como derechos meramente nominales y no reales. Lo mismo ocurre con el derecho al desarrollo, bandera de lucha del Tercer Mundo, y considerado en los países industrializados como un mero slogan al servicio de las élites burocráticas de nuestros países deseosas de lograr un incremento en la ayuda económica por parte de los países

desarrollados. A pesar de lo anterior, existe consenso sobre una serie de derechos (derecho a la seguridad, derecho a la vida, derecho al trabajo, etc.), lo cual acrecienta aún más el valor universal de los derechos humanos.

Dos tendencias importantes que afectan, en sentido general, la universalización de los derechos humanos son la regionalización y la sectorialización. La regionalización consiste en la elaboración de tratados y mecanismos de control regionales, lo cual facilita la aceptación y aplicación de los derechos humanos. Tal es el caso de las convenciones Europea (1950), Interamericana (1969) y Africana (1981), las cuales, en conjunto, han dado buen resultado y han contribuido, paradójicamente, a la universalización, en la medida en que las experiencias de un cuadro regional han sido recuperadas y aplicadas en otro. En cuanto a la sectorialización, la cual se manifiesta en los numerosos convenios internacionales sobre problemas específicos (trabajo forzado, discriminación racial, igualdad entre sexos, libertad sindical, libertad religiosa) o categorías de individuos (mujeres, niños, ancianos, presos, minusválidos, refugiados, apátridas, etc.), ésta ha contribuido a ampliar la red normativa de los derechos humanos en la medida en que los Estados pueden ponerse más fácilmente de acuerdo sobre asuntos o categorías de personas, independientemente de sus posiciones ideológicas, políticas, o económicas.

#### 4. LOS INSTRUMENTOS

Los instrumentos con incidencia en el ordenamiento jurídico dominicano son básicamente: (i) la Declaración Universal de Derechos Humanos; (ii) los Pactos de las Naciones Unidas; (iii) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y (iv) la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José. Las convenciones referidas han sido suscritas por el Poder Ejecutivo y ratificadas por el Congreso Nacional.

#### 4.1 Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, marca el inicio del movimiento de internacionalización de los derechos humanos, el cual, a partir de ese momento, se ha ido desarrollando progresivamente.

El Preámbulo de la Declaración sostiene que ésta es un patrón común que debe inspirar a los pueblos a promover a través de la enseñanza y de la educación el respeto a los derechos humanos y libertades del hombre que allí se enuncian, y a adoptar medidas domésticas e internacionales que aseguren su plena efectividad. El mismo marca una serie de pautas destinadas a hacer reinar universalmente la paz, la libertad y la justicia, en base al reconocimiento de la dignidad y de la igualdad de los hombres, vigencia del estado de derecho, progreso social y respeto atemporal y aespacial de los derechos humanos. Se habla de valores y principios morales últimos, al tiempo que se apela a la idea de un mundo justo. Énfasis es puesto sobre la valorización positiva del estado de derecho y se expresa confianza en cuanto a la adopción de medidas que concreten el bienestar económico y social. Con la invocación de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, se enfatiza el "reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la especie humana". El Preámbulo declara, además, que el ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica, buscándose evitar así que las fluctuaciones del derecho interno puedan afectarlo. La Declaración pone énfasis en los derechos civiles y políticos, aunque consagra derechos de contenido económico y social.

¿Cuál es el valor jurídico vinculante de la Declaración Universal? Se sabe que las Declaraciones son actos solemnes donde se proclaman ciertos valores y pautas que se consideran perdurables. Los efectos de este tipo de instrumentos, al igual

que su valor vinculante, dependen muchas veces de las circunstancias particulares, divergiendo la doctrina a este respecto, pero estando conteste en que su efecto jurídico es inferior al de los tratados. En principio, las Declaraciones valen como recomendación a los Estados. Ahora bien, si los Estados y los organismos transnacionales las utilizan y aceptan en forma reiterada; como ocurre con la Declaración Universal, éstas alcanzan categoría de derecho internacional consuetudinario y, en consecuencia, se transforman en fuente de derecho. No hay dudas, pues, que la Declaración constituye derecho internacional obligatorio para los Estados en la medida en que refuerza las obligaciones adquiridas por los Estados miembros de las Naciones Unidas en virtud de la Carta Constitutiva de dicha organización.

## 4.2 Los Pactos de las Naciones Unidas

En 1966, la ONU aprobó dos instrumentos de extraordinaria trascendencia en el campo de los derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Estos dos textos incluyen derechos no contemplados en la Declaración Universal, como el de la libre autodeterminación de los pueblos (Artículos I), aunque ninguno hace mención del derecho de propiedad. Se trata de verdaderos tratados, aunque, en cuanto a los mecanismos que proveen, no rebasan el marco clásico del sistema de control a través de informes.

Aunque los pactos, junto con su Protocolo Facultativo, fueron adoptados en 1966, sólo entraron en vigencia en 1976, al alcanzarse la ratificación de 35 estados. A enero de 1987, 81 países habían ratificado el PIDCP y 85 el PIDESC. A esa fecha, el Protocolo había sido ratificado sólo por 35 países.

El Protocolo autoriza al Comité de Derechos Humanos a recibir y considerar comunicaciones de individuos que resulten víctimas de una violación, siempre que el Estado denunciado sea parte del

Protocolo, y que el interesado haya agotado los recursos internos. Luego de puesto en funcionamiento el procedimiento, se le da vista al Estado para que informe, y al individuo finalizando allí el trámite. Se exige al recurrente la finiquitación de las vías domésticas—base de la protección internacional que se caracteriza por ser subsidiaria—y potenciando al Comité para formular informes.

### 4.2.1 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El PIDESC consagra una serie de derechos económicos, sociales y culturales, entre los que cabe citar el derecho del trabajo, que abarca el derecho de escogerlo libremente y el de gozar de una remuneración que garantice un salario equitativo; la libertad de sindicalización y afiliación; el derecho de seguridad social; el derecho de protección a la familia; el derecho a tener un nivel de vida adecuado; el derecho a la educación a todos los niveles; el derecho de participar en la vida cultural; y el derecho de disfrutar de los beneficios de la tecnología.

Como se puede observar, la mayoría de los derechos proclamados constituyen normas, programas, aspiraciones de la comunidad internacional. Por ello, el párrafo 1 del Artículo 2 dispone que los Estados se comprometen a adoptar medidas especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que dispongan, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados—incluyendo las medidas legislativas—la plena efectividad de los derechos en él reconocidos.

### 4.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El PIDCP establece una serie de derechos, entre los que se encuentran los derechos a la vida, a no ser torturado, a no ser sometido a esclavitud ni servidumbre, a la libertad y a la seguridad personal, a un régimen penitenciario adecuado, a no

ser apresado por incumplimiento de obligaciones contractuales, a circular y fijar residencia libremente, a no ser condenado por leyes retroactivas, a la privacidad, a la igualdad ante la ley, a la participación, al voto universal y secreto, a ser elegido y a acceder a los cargos públicos. Aunque no se consagra el derecho de propiedad, sí se establece que nadie puede ser objeto de ingerencias arbitrarias.

#### **4.2.3 Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre**

El 2 de mayo de 1948, la Novena Conferencia Interamericana adoptó la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) que proclamó los derechos fundamentales de la persona humana, así como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Esta Declaración, que precedió en el tiempo a la Declaración Universal, coincide en gran parte con esta última, aunque la americana tiene una mayor amplitud pues no sólo contempla los derechos del individuo, sino también sus deberes. Por otro lado, la Declaración Americana reconoce a la persona, la posibilidad de peticionar ante las autoridades (artículo 25), opción que no ofrece la Declaración Universal.

La Declaración proclama una larga lista de derechos que, aunque más extensa que la de la Convención Americana de Derechos Humanos, coincide en gran parte con esta última. Entre estos derechos figuran: los derechos a la vida; a la libertad y a la integridad; a la igualdad ante la ley; a la libertad religiosa y de culto; a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión; a la protección de la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar; a la constitución y protección de la familia; de protección a la maternidad y a la infancia; de residencia y de tránsito; a la inviolabilidad del domicilio; a la inviolabilidad y circulación de la correspondencia; a la preservación de la salud y al bienestar; a la educación; a los beneficios de la cultura; al trabajo y a una justa retribución; al descanso y a su aprovechamiento; a la

seguridad social; al reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles; de justicia; de nacionalidad; de sufragio y de participación en el gobierno; de reunión; de asociación; de propiedad; de petición; de protección contra la detención arbitraria (hábeas corpus); a un proceso regular; y de asilo.

En cuanto al valor vinculante de la Declaración Americana, es preciso anotar que, aunque originalmente su rango era el de una simple recomendación por lo que carecía de fuerza vinculante para los Estados, a raíz de la reforma a la Carta de la OEA producida en 1967 y la cual encomendó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos existente en aquel entonces velar por la observancia de los derechos humanos, entendiéndose por estos últimos los proclamados en la Declaración Americana, hay que admitir que la Declaración ha adquirido jerarquía de derecho convencional. En otras palabras, la reforma de 1967 implica el ingreso de la Comisión como órgano de la OEA y ese ingreso implica la incorporación del Estatuto de dicha Comisión, el cual, a partir de ese momento forma parte implícita de la Carta de la OEA.

#### **4.2.4 Convención Americana de Derechos Humanos**

La Convención Americana de Derechos Humanos fue publicada en la Gaceta Oficial No. 9640 del 11 de febrero de 1978 y ratificada por República Dominicana el 19 de abril de 1978, entrando en vigor a partir del 18 de julio de ese mismo año.

### **5. EJECUTORIEDAD Y JERARQUIA DE LAS CONVENCIONES**

La doctrina ha discutido siempre respecto a la independencia del orden jurídico interno con respecto al orden jurídico internacional y en torno a la prioridad o prelación que le corresponde a cada uno de ellos.

La doctrina dualista sostiene que ambos órdenes son compartimentos estancos, de modo que el derecho internacional no puede alcanzar al individuo si no existe una normativa interna que lo incorpore. Así, según los dualistas, el derecho internacional no puede imponerse directamente en los países, sin una previa adecuación o incorporación por parte del sistema interno. El fundamento de esta afirmación residía en que, dado que el hombre no era sujeto del derecho internacional, mal podía utilizar sus normas sin una previa adaptación interna. Esta posición, sin embargo, no responde al derecho internacional moderno en donde el individuo aparece ya como sujeto de derecho, poseyendo el individuo legitimación.

Por el contrario, la doctrina monista mantiene que el derecho internacional es directamente operativo (*self executing*) en el campo interno, sin necesidad de ninguna adaptación o incorporación interna. Esta tesis, cuyo máximo exponente ha sido Hans Kelsen, afirma que el derecho internacional y el derecho interno son dos ramas del mismo ordenamiento, por lo que ambos se comunican entre sí, formando un todo inescindible. Esta doctrina es mayoritaria y es sustentada en nuestro país por Ambrosio Alvarez Aybar y más recientemente por Juan Ml. Pellerano Gómez y Roberto Alvarez (*Alvarez Aybar, Pellerano Gómez y Alvarez*).

En cuanto a la jerarquía que existe entre ambos ordenamientos, la doctrina discute cuál es la jerarquía entre éstos, es decir, cuál de los dos prevalece en caso de conflicto. Se busca saber, por ejemplo, si una regla de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer está en contradicción con una ley local, cuál de las dos aplicarán los órganos encargados de hacerla valer. En otras palabras: ¿puede un tratado ser derogado o modificado por normas internas?

### 5.1 Incorporación de las convenciones al derecho interno

La elección del sistema dualista o del monista, o sea, la determinación de los procedimientos

mediante los cuales se incorporan las normas de los tratados internacionales al derecho interno de los países, es una cuestión que resuelve cada sistema jurídico y que resulta de la competencia de la Constitución de cada Estado. En la práctica, ninguno de los sistemas ha sido aplicado en estado puro por los Estados, aunque hay una evidente tendencia hacia el monismo. En América Latina, todos los países aplican los tratados internacionales, sea que lo incorporen directamente o que lo ingresen a través de la aprobación legislativa.

Los principios de incorporación de los tratados al derecho interno dominicano están consagrados en la Constitución. En efecto, el Artículo 3 de la Carta Sustantiva establece que "la República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado...". Por su parte, el Artículo 37 de la Constitución, en su numeral 14, establece que es atribución del Congreso Nacional "aprobar o desaprobado los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo".

Es, por tanto, la aprobación del Congreso Nacional la que incorpora el tratado al derecho interno mediante el ejercicio de su competencia legislativa la cual se manifiesta a través de una resolución que es promulgada por el Poder Ejecutivo y que luego es publicada en la Gaceta Oficial (*Arias*). Ahora bien, el Congreso Nacional no puede introducir modificaciones en el tratado; tan sólo puede aprobar o desaprobado el tratado. La ratificación congressional tan sólo es la manifestación concreta de la voluntad de obligarse del Estado. La promulgación y publicación posterior de los tratados es una regla más bien declarativa en lugar de constitutiva; su único objetivo es comunicar a los ciudadanos la voluntad del Estado expresada en la firma por el Poder Ejecutivo del tratado y en su ratificación por el Congreso Nacional, de manera que las normas del tratado se presuman conocidas por todos y no se pueda alegar su ignorancia.

## 5.2 Jerarquía de las convenciones

En el derecho constitucional comparado, se observan varios sistemas tendentes a solucionar la cuestión del lugar que ocupan las convenciones en la jerarquía de las leyes. El primer sistema es el de aquellos países que sitúan a los tratados en la misma jerarquía que la ley ordinaria (Estados Unidos, Argentina, Uruguay). El segundo sistema es el de aquellos que sitúan los tratados por encima de la ley ordinaria, pero por debajo de la Constitución (Francia). Un tercer sistema le da a los tratados una jerarquía superior a la ley ordinaria e igual al de la Constitución. Por último, el cuarto sistema confiere a los tratados la más alta jerarquía, por encima incluso de la propia Constitución (Países Bajos).

La República Dominicana se adhiere al sistema que consagra la jerarquía constitucional de los tratados. En efecto, según opina el eminente jurista Juan M. Pellerano Gómez, el Artículo 3 de la Constitución "revela el reconocimiento tanto de la fuerza jurídica de las normas del derecho internacional como el de que tal fuerza sólo existirá si sus previsiones están por encima de las regulaciones de derecho interno, puesto que de no ser así, el imperio de esas normas sería frustrada por la sola voluntad del Congreso, el que nunca puede vulnerar lo que la Constitución manda". Más aún, añade Pellerano Gómez, "la segunda exigencia de la ley sustantiva es la aplicación de las normas del Derecho Internacional, lo que no sería posible si se admite la posibilidad de su inaplicabilidad por previsiones dictadas por el legislador. Sin lugar a dudas, el citado párrafo del Artículo 3 consagra una limitación a la omnipotencia del Congreso al que obliga a no transgredir las normas de derecho internacional, lo que es a la vez causa de inconstitucionalidad" (*Pellerano Gómez 1994:97*).

El carácter constitucional de las convenciones es reforzado en materia de derechos humanos por las disposiciones del Artículo 10 de la Constitución, en virtud del cual los derechos establecidos en la Carta Sustantiva no están limitados a los cons-

grados expresamente en el texto "y por consiguiente, no excluye otros derechos y deberes de igual naturaleza". En virtud de esta disposición constitucional, y según Pellerano Gómez, constituirían derechos constitucionalmente protegidos los derechos consagrados en las convenciones internacionales sobre derechos humanos de las cuales es signataria la República Dominicana e incluso aquellos derechos que figuran en las convenciones de que no ha sido parte el país. Más aún, a la luz del Artículo 10 de la Constitución, son derechos constitucionales aquellos derechos humanos reconocidos por la jurisprudencia de otros países democráticos, así como los derechos consagrados en pasadas reformas constitucionales en nuestro país. El único caso en que no se consagrarían implícitamente "otros derechos y deberes de igual naturaleza" es en cuando estos derechos contradicen principios supremos escritos y no escritos que sirven de base a la Constitución, conforme reconoce la doctrina (*Pellerano Gómez 1994: 100*) y la jurisprudencia.

Los tratados que consagran derechos humanos, en virtud de los Artículos 3 y 10 de la Constitución, producen efecto inmediato y pueden ser invocados por cualquier persona, al punto de que modifican la legislación adjetiva en cuanto le sea inconciliable. Si una ley nueva vulnera el derecho establecido en una convención, la misma es inconstitucional pues viola las disposiciones del Artículo 3 de la Constitución y, si se trata de una convención de derechos humanos, viola además el Artículo 10 de la Constitución. Doctrina y jurisprudencia internacional concuerdan en el sentido de que las disposiciones de una ley no pueden prevalecer sobre un tratado y que un Estado no puede prevalecerse de su legislación para restringir el alcance de sus obligaciones internacionales (*Alvarez Aybar*). En este sentido, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 dispone en su Artículo 27 que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado".

Según opinión de Roberto Alvarez que com-

partimos, hay una serie de textos legales adjetivos dominicanos que son violatorios de la Convención Americana de Derechos Humanos. Tal es el caso del Reglamento 824 para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Espectáculos Públicos y Radiofonía del 9 de marzo el cual, en su artículo 9, exige carnet a los locutores, lo cual es violatorio del Artículo 13 de la Convención que establece la libertad de expresión y difusión del pensamiento y sanciona la censura previa.

Pellerano Gómez ha señalado, por su parte, que las disposiciones del Código de Procedimiento Criminal que disponen una instrucción preparatoria de carácter secreto e inquisitivo violan no solo las disposiciones del Artículo 8, numeral 2, literal j) de la Constitución –"nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado ni sin observancia de los procedimientos que establezca la ley para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa"– sino también disposiciones similares contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención americana sobre Derechos Humanos. De la opinión de este autor, se desprende que no se requeriría una modificación de la ley para hacer efectivos el derecho de defensa de los inculpados durante la fase de instrucción, sino que bastaría que éstos exijan los mismos por las vías de derecho. En este sentido, afirma Pellerano Gómez lo siguiente:

"La vigencia de los derechos señalados en la instrucción preparatoria depende en primer término de la actitud de los inculpados en el ejercicio de su derecho de defensa. A ellos corresponde exigir la comunicación de las piezas fundamentales del procedimiento, a requerir su asistencia por un defensor en el interrogatorio a que sean sometidos, a exigir su presencia en el interrogatorio de los testigos, a someter sus memoriales de defensa. La negativa del Juez de Instrucción a ajustar sus actuaciones a los preceptos constitucionales señalados deberá ser vencido mediante las correspondientes vías de recurso, ya sea contra las decisiones negativas de tales pedimentos como

contra la providencia calificativa y la sentencia de la Cámara de Calificación que rehúsen acogerlas. Recordemos que la jurisprudencia admite el recurso en casación contra las decisiones de dicha Cámara cuando el recurso se fundamenta en violaciones a la Constitución, que es el vicio en que se incurre cuando se violan los derechos de la defensa (Pellerano Gomez 1994: 365).

### 5.3 Ejecutoriedad de las convenciones

Una vez un tratado es incorporado al derecho interno en virtud de su ratificación y no obstante el rango constitucional del mismo en derecho dominicano, no todas sus disposiciones son ejecutables por sí mismas –self executing–, pudiendo ser meramente programáticas. Las disposiciones autoejecutivas se aplican directa e inmediatamente, sin que sea necesario ninguna ley adjetiva para ponerlas en vigencia; en cambio, las normas programáticas requieren de una ley que las haga efectivas plenamente en el orden interno.

Ejemplo de normas autoejecutivas son aquellas que establecen libertades negativas, abstenciones de los Estados: "Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por él mismo" (Artículo 22, numeral I de la Convención Americana). "Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente" (Artículo 6, numeral I del PIDCP). Estas normas se aplican sin necesidad de ninguna norma auxiliar.

Son normas programáticas la mayoría de las contenidas en la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. En efecto, los artículos de dicha Convención establecen que "los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para" hacer efectivas las normas que protejan la igualdad de la mujer en el seno de sus sociedades. El alcance de estas normas es sobretodo programático, requiriendo de otras normas para su articulación e instrumentación en el sistema jurídico interno de los Estados partes de la Convención, lo cual es reafirmado por el Artículo 24 de dicha Convención Estados Partes

se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención”.

Asimismo, la doctrina considera que las disposiciones relativas a la igualdad de los cónyuges, la equidistancia entre los hijos nacidos dentro del matrimonio y los extramatrimoniales, así como las medidas de protección del menor a que están obligados el Estado, la familia y la sociedad, en virtud de la Convención Americana son programáticas (*Hitters: 231*), aunque esta discusión no tiene sentido ya en el país a raíz de la promulgación del Código del Menor.

¿Cómo se distingue entre una norma autoejecutiva y una programática? Tomando en cuenta varios aspectos:

1.- La mayoría de los derechos humanos consagrados en las convenciones internacionales, en especial, los derechos civiles y políticos, son directamente operativos y no necesitan reglamentación interna, pues se trata de libertades negativas que exigen del Estado tan solo una abstención. En contraste, los derechos económicos y sociales constituyen una declaración programática que requiere del Estado una acción positiva en aras de implementarlos en la práctica a través de la reorientación del gasto social público.

2.- Una norma es autoejecutiva si es lo suficientemente amplia y a la vez concreta como para permitir su aplicación sin necesidad de mayores trámites ni de ninguna adecuación legal, administrativa o judicial.

3.- La norma es autoejecutiva si de la misma resulta una potestad en favor del individuo para actuar como legitimado activo, de modo que pueda reclamarla per se ante las autoridades locales. Este factor no resulta de mucha importancia en nuestro país pues todos los derechos humanos consagrados en convenciones constituyen derechos constitucionales que pueden ser aplicados e interpretados por los tribunales dominicanos.

4.- El hecho de que una norma remita expresamente a la ley no significa que sea programática,

porque todo depende de la interpretación finalista y abarcadora que se haga. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho, por ejemplo, que las disposiciones del Artículo 14.1 de la Convención Americana respecto a que “toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley”.

¿Qué ocurre si transcurrido un tiempo después de ser ratificado un tratado ni el Congreso Nacional ni el Poder Ejecutivo dictan normas para hacerlo operativo? Según algunos autores, con los cuales concordamos, se está en presencia de una aceptación tácita de que las autoridades gubernamentales entendían que no hacía falta acto de gobierno alguno en ese sentido, que las normas del tratado eran autoejecutables. O, en el peor de los casos, la actitud del Estado significaría que las autoridades han incumplido su obligación de emitir las reglas pertinentes para que el referido instrumento internacional sea aplicable en el ámbito interno, lo que en nuestro país significa que la inercia de las autoridades constituiría una violación del Artículo 3 de la Constitución. En el caso de la Convención americana, la Corte Interamericana puede determinar que la no utilización del tratado implica una infracción al mismo (*Hitters: 222*).

## 6. ROL DE LOS TRIBUNALES EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

Contrario a otros países como los Estados Unidos (*Lilich*), en la República Dominicana, tal como vimos anteriormente, los derechos humanos consagrados en los distintos instrumentos internacionales, luego de su ratificación congresional, pasan a formar parte del derecho interno y por ende pueden invocarse inmediatamente ante los órganos estatales dominicanos, sin necesidad de ningún tipo de adaptación o norma auxiliar, salvo

en los casos excepcionales cuando fueren meramente programáticas. Corresponde a los individuos tal invocación en virtud del rango constitucional de los derechos humanos y lo que es la propia opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

"Los tratados modernos sobre derechos humanos en general, y, en particular la Convención Americana no son tratados multilaterales del tipo tradicional concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción".

¿Qué puede hacer un individuo o grupo de individuos ante una violación de sus derechos humanos en el plano interno? La pregunta es importante por tres razones:

1.- En primer lugar, el derecho internacional de los derechos humanos es subsidiario. O sea, las normas transnacionales no pretenden suplantar las normas internas sino tan solo completarlas estableciendo una base mínima por debajo de la cual ningún país pueda afectar los derechos de sus súbditos.

2.- En segundo lugar, no todas las convenciones de derechos humanos establecen órganos jurisdiccionales que permitan al individuo reclamar sus derechos, sino que tan solo consagran el seguimiento de la convención por parte de los propios Estados, como es el caso de la mayoría de las convenciones sectoriales. En América Latina, el único órgano jurisdiccional con competencia para juzgar reclamos de individuos es la Corte Interamericana de Derechos Humanos previa denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sólo los Estados Partes y la Comisión

tienen, sin embargo, el derecho de someter un caso a la decisión de la Corte (Artículo 61 de la Convención Americana) y apoderamiento por parte de esta última. La Corte puede intervenir siempre que el Estado acepte la competencia. Hasta el momento, sólo se ha presentado un caso ante la Corte (caso *Manfredo Rodríguez Velázquez*, 1988). En cuanto al régimen del PIDCP, el individuo puede denunciar las violaciones ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, pero este comité tan solo formula opiniones y recomendaciones a los Estados infractores.

3.- En todo caso, para la denuncia del caso se requiere el "agotamiento de los recursos internos", lo cual se desprende del principio de la subsidiariedad antes explicado: la protección internacional de los derechos humanos interviene ante la inoperancia o inexistencia de los recursos internos. Se busca así que el Estado en donde se ha cometido la violación tenga una oportunidad de repararla con sus propios medios. En el sistema interamericano, el requisito del agotamiento de los recursos internos sólo no aplica cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; cuando no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlo; y cuando haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en numerosos casos denunciados ante ella durante la llamada "guerra sucia" en Argentina, prescindió de exigir el agotamiento de las vías internas en vista de las limitaciones a que se veían sometidas las autoridades judiciales (*Travieso: 261*). En el caso de Salvador Jorge Blanco, sin embargo, consideró que no se habían agotado los recursos internos, a pesar de que se presentaban al menos dos de las excepciones al principio (no acceso e impedimento de agotar los recursos internos; y retardo injustificado).

Por las razones anteriores, es preciso que com-

prendamos la necesidad de acudir a las vías jurisdicciones internas, sin olvidar el rol importantísimo de la denuncia (el sistema de protección de los derechos humanos comenzó en América con el grito de Montesinos) individual o a través de los grupos de presión nacionales (grupos comunitarios, profesionales y de género, grupos de derechos humanos, etc.) e internacionales (Americas Watch, Amnistía Internacional, etc.). Estas vías pueden ser ejercidas en el transcurso de un litigio cualquiera a través de los recursos comunes (apelación, casación) como a través de la interposición de una excepción de inconstitucionalidad. Particular importancia revisten cuatro recursos o acciones que pueden ser incoados por los individuos en protección de sus derechos constitucionales:

### **1. El recurso de hábeas corpus**

La mejor doctrina dominicana siempre ha alegado que el hábeas corpus es uno de los procedimientos de defensa de los derechos fundamentales de la persona (*Castillo, Pellerano & Herrera: 177*), aunque la jurisprudencia entiende que el hábeas corpus sólo protege la libertad física y no puede ser extendido a los demás derechos (S.C.J. 17 de agosto de 1973. B.J. 753.2390). Creo que es bueno insistir, sin embargo, en que el hábeas corpus protege los demás derechos, ya que sería inconcebible, a la luz del Artículo 10 de la Constitución, que los demás derechos carezcan de mecanismos procesales de protección.

### **2. La acción de amparo**

El Artículo 25.1 de la Convención Americana establece que "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

Este procedimiento, destinado a proteger los derechos fundamentales de la persona, puede incoarse ante cualquier tribunal (siempre y cuando tenga "competencia natural" para conocer sobre los derechos que se pretendan violados), sin mayor formalidad alguna, pues se trata de un recurso o acción que debe ser sencillo y rápido. Esta acción podrá incoarse siempre y cuando no exista otra vía judicial o administrativa que satisfaga su objetivo, con excepción del caso en que sea imposible satisfacer el derecho lesionado por las vías normales del orden jurídico. Esta acción busca que se evite un daño existente o se impida uno ciertamente inminente o irreparable. El juez apoderado de la acción dispone de los más amplios poderes para ordenar medidas precautorias y disponer lo que estime procedente para hacer efectivo los derechos fundamentales. El juez puede además dictar órdenes o imponer prohibiciones a quien ha violado el derecho y a la vez disponer el reestablecimiento de la situación jurídica infringida (*Pellerano Gómez 1990: 251-269*).

La Suprema Corte de Justicia ha reconocido la existencia del recurso de amparo, al estatuir en fecha 5 de junio de 1991:

"Atendido, que como se puede advertir por la simple lectura del título y del texto del artículo anteriormente transcrito (Artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), se trata de una disposición que tiene por objeto la protección judicial de los derechos fundamentales reconocidos o no dentro del ejercicio de sus funciones oficiales; que como esta protección estaría a cargo de los jueces o tribunales competentes, esas violaciones tendrían que provenir de personas no investidas con funciones judiciales o que no actúen en el ejercicio de estas funciones, o sea por particulares o funcionarios o empleados de la administración pública y agentes representantes de cualquier otra rama o poder del Estado".

Tal como se puede observar, la Suprema Corte de Justicia reconoce explícitamente la existencia del recurso de amparo como parte del ordenamiento jurídico dominicano, con la salvedad de que

el amparo protege, según el criterio de la Suprema, únicamente contra las violaciones provenientes de "las personas no investidas con funciones judiciales o que no actúen en el ejercicio de estas funciones".

### **3. La acción directa en Inconstitucionalidad (Pellerano Gómez 1995 y 1996)**

Con la reforma constitucional de 1994, queda abierta además la acción directa en inconstitucionalidad que permitiría a los individuos, solos o colectivamente, anular las leyes, reglamentos y actos de los poderes del Estado violatorios de sus derechos, mediante la interposición de una acción ante la Suprema Corte de Justicia, nuestro más alto tribunal de justicia y, "guardiana de la Constitución y de las leyes". Esta acción, conjuntamente con el amparo, tendrán una extraordinaria y positiva repercusión en la protección de los derechos humanos durante los próximos años, en la medida en que se logra una justicia independientemente e institucional y se abandona el criterio sostenido por la actual Suprema Corte de Justicia en el sentido de que esta acción sólo puede ejercerse para declarar inconstitucionales las leyes del Congreso y no los reglamentos del Poder Ejecutivo ni los actos de los poderes públicos.

### **4. Excepción de Inconstitucionalidad**

Resulta alentador la todavía minoritaria pero, al parecer, creciente jurisprudencia dominicana que declara inconstitucionales aquellas disposiciones adjetivas contradictorias con las convenciones internacionales de derechos humanos. Esta jurisprudencia, proveniente de jurisdicciones de apelación, anuncia el importantísimo rol a desempeñar por las vías jurisdiccionales internas en la protección de los derechos humanos, los cuales, como ya hemos visto, tienen un carácter constitucional en el ordenamiento jurídico dominicano.

## **7. ¿ES NECESARIO REFORMAR LA CONSTITUCION?**

Los dominicanos, como buenos latinoamericanos, tenemos una relación mágica con la Constitución y las leyes. Hay una creencia firmemente arraigada en la comunidad jurídica y en el país político de que la solución de todos los problemas radica en la promulgación de nuevas leyes y códigos o en reforma de nuestra Carta Sustantiva. Esta creencia contrasta con la extendida inaplicación de nuestros textos legales y el valor meramente semántico que se le atribuye a la Constitución.

Es por ello que entendemos que, en lo que respecta al plano de los derechos constitucionales, no se requiere ningún tipo de reforma pues la propia Carta Sustantiva, en su Artículo 10, señala claramente que la lista de derechos consignados en la Constitución no se limita a ellos e incluye a "derechos de igual naturaleza". De ahí que toca a los tribunales incorporar estos derechos vía la interpretación de la Constitución, la cual, contrario a lo que tradicionalmente se entiende, no es de interpretación estricta y permite el análisis de la misma a la luz de los valores constitucionales, de los principios generales de derecho y de las convenciones internacionales de derechos humanos suscritas y ratificadas por el país. Esta interpretación jurisprudencial, dinámica y constante, permitiría ampliar —por solo citar un ejemplo ilustrativo— el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio, a los fines de arribar a un extendido derecho de la intimidad.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Alvarez Aybar, Ambrosio. *¿Debe el Congreso dictar una ley que derogue el Concordato?*. Estudios Jurídicos, Tomo II, volumen I.
- Alvarez, Roberto. *Compatibilidad de la legislación interna con las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Gaceta Oficial No. 9, 12 a 26 de junio de 1997.
- Añas, Luis. *Manual de Procedimientos de Tratados Internacionales*, Santo Domingo: UASD, 1992.

- Buergenthal, Thomas. *International Human Rights*. Minnesota: West Publishing, 1988.
- Carrillo Salcedo, J.A. *Textos Básicos de Naciones Unidas*. Madrid: Tecnos, 1982.
- Cassese, Antonio. *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*. Barcelona: Ariel, 1991.
- Castillo-Pellerano & Herrera. *Derecho Procesal Penal*. Santo Domingo: Capeldom, 1971.
- Hitters, Juan Carlos. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Ediar, 1991.
- Lilich, Richard B. "The Role of Domestic Courts in Enforcing International Human Rights". En Hurst Hannum. *Guide to International Human Rights Practice*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1983.
- Pellerano Gómez, Juan. Ml. *Constitución y Política*. Santo Domingo: Capeldom, 1990.
- . "La constitucionalización de los tratados". En Estudios Jurídicos, Volúmen IV, Número I. Enero-Abril 1994.
- . "Los derechos de la defensa y lo no contradictorio y secreto de la instrucción preparatoria". En Estudios Jurídicos, Volúmen IV, Número 3, Septiembre-Diciembre 1994.
- . "El control judicial de la constitucionalidad". En Estudios Jurídicos, Volúmen V, Número I, Enero-Abril 1995; Número 3, Septiembre-Diciembre 1995.
- . "La acción popular". En Estudios Jurídicos, Volúmen VI, Número 2, Mayo-Agosto 1996.
- Travieso, Juan Antonio. *Derechos Humanos y Derecho Internacional*. Buenos Aires: Editorial-Heliasta, 1990.



## DOCTRINA

### El Poder Judicial en la Constitución Dominicana\*

Wellington J. Ramos Messina\*\*

Señores:

Agradezco sobremanera el honor que me ha sido concedido, de dirigirme a ustedes desarrollando el tema El Poder Judicial en la Constitución Dominicana.

Es un síntoma alentador el que los jóvenes que integran la Asociación de Estudiantes de Derecho ADER-PUCMM manifiesten su interés y su preocupación por este tema, que ocupa actualmente un lugar relevante en la opinión pública.

Antes de abordar el tema de modo específico, me permito, a modo de introducción, hacer algunas consideraciones de carácter general que considero oportunas.

En su *Espíritu de las Leyes*, Libro Undécimo, Capítulo VI, dice Montesquieu: "Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente".

"No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor".

He ahí la razón y fundamento filosófico de la consagración, en todas las constituciones que pre-

\*) Seminario "La Constitución Dominicana", ADER-PUCMM, 5 de julio del 1997.

\*\*) Vicepresidente del Consejo de Directores de la Fundación Institucionalidad y Justicia.

tendan ser democráticas, del principio de la separación de los poderes del Estado, a los cuales, muamente, el señor Hostos denomina como "Funciones de Poder".

Aludiendo, de modo específico al Poder Judicial, dice León Diguit, en su Manual de Derecho Constitucional:

"Conviene, además, hacer resaltar que es en el ejercicio de la función jurisdiccional precisamente donde aparecen y se destacan con mayor relieve las consecuencias del moderno concepto del Estado de derecho, porque es en virtud de este mismo concepto por lo que podemos afirmar, por una parte que cuando un particular se dirige al Estado éste se halla obligado a intervenir, y que por otra parte el Estado-juez está rigurosamente ligado por la ley que él hizo, y, finalmente, que el mismo Estado se encuentra ligado por la decisión jurisdiccional que dicta como juez".

Nuestra primera Constitución, puesta en vigor el 6 de noviembre del 1844, se inspiró en la Constitución de los Estados Unidos de América, en la Declaración de los Principios del Hombre de la Revolución Francesa y de la llamada Constitución de Cádiz. A su vez, esas constituciones se inspiraron en los principios predicados por Montesquieu, a su vez influenciado por las ideas de John Locke.

Esa Constitución, en su artículo 40, estableció formalmente la división de los poderes del Estado en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

## EL REGIMEN CONSTITUCIONAL ACTUAL

La Constitución actualmente vigente, dice en su artículo 4, que El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial..."

El objeto de las constituciones, en lo relativo al Poder Judicial es instituir los órganos del mismo, atribuirles competencia, definir los límites de su ejercicio y trazar el procedimiento de los nombramientos de sus funcionarios, su duración, su auto-

nomía, su independencia y la posibilidad de su remoción.

No obstante la consagración constitucional de la división de los poderes y la consecuente independencia de los magistrados del Poder Judicial, en nuestro país, con contadas excepciones, los jueces han estado siempre sujetos a las influencias que han ejercido sobre ellos los integrantes de los otros dos poderes del Estado, tal y como ha ocurrido hasta el presente, primero, porque eran designados por el Poder Legislativo, en el cual siempre primó el interés político manifestado por el apadriamiento de los candidatos; segundo, por el inmenso e ilimitado poder que se han arrogado los que han detentado las funciones presidenciales y sus acólitos; y tercero, por la falta de educación cívica de la ciudadanía, nunca consciente de sus derechos y deberes.

Haciendo un poco de historia, diremos que la Constitución del 1844, se halló, en cuanto al Poder Judicial, sujeta a dos tipos de influencia. De una parte, la tradición de las leyes y organización judicial española y de la terminología y denominación de los magistrados, y de la otra parte, del derecho y la organización judicial haitiana, hija de la francesa codificada por Napoleón Bonaparte.

Esta simbiosis es notoria en el artículo 45 de la dicha Constitución en la cual se dice que los órganos del Poder Judicial, los Jueces árbitros, los Alcaldes de Comunes, Justicias Mayores de Provincias, Tribunales de Consulado y de Apelación, Consejo de Guerra y una sola Suprema Corte de Justicia. Este texto es completado por la ley de Organización de los Tribunales, del 11 de junio del 1845 que completa la integración del Poder Judicial.

A lo largo de nuestra vida republicana, la organización del Poder Judicial ha sido objeto de frecuentes modificaciones en cuanto a la integración de los tribunales y a su competencia, en las tantas constituciones que han sido votadas hasta el presente.

Lo verdaderamente trascendente resulta de la Constitución del año 1908, cuando se estructura el Poder Judicial con el modelo que nos rige actual-

mente, donde la Suprema Corte de Justicia tiene las funciones de Corte de Casación, con la misión de controlar, en cuanto a su apego a la ley, los fallos de los tribunales inferiores así como el mantener de la disciplina de todos los altos funcionarios y auxiliares del poder judicial.

El régimen actual del Poder Judicial está consagrado en los artículos 63 y siguientes de la Constitución.

El artículo 63 reza como sigue:

"El Poder Judicial se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales del orden judicial creados por esta Constitución y las leyes. Este poder gozará de autonomía administrativa y presupuestaria..."

De lo que sigue en ese artículo, destacamos, con fines de examinar más adelante sus previsiones, lo establecido en la sección III donde dice que "Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de los dispuestos por el acápite 5 del artículo 67".

En principio, según establece la Constitución de modo expreso, los órganos del Poder Judicial son: La Suprema Corte de Justicia, las Cortes de Apelación, el Tribunal de Tierras, los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados de Paz. De este modo, no se preveía la existencia de otros tribunales como son los Juzgados y Cortes de Trabajo, los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes y los Tribunales de lo contencioso Tributario, lo que fue salvado por la sección 4 del artículo 67, cuando estableció la facultad de la Suprema Corte de Justicia de nombrar dichos jueces y cualesquiera otros de los tribunales que fueren creados por la ley.

La composición, el nombramiento y las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia están previstas en los artículos 64 y 67, de la Constitución, cuyos textos son los siguientes:

**Art. 64.**— La Suprema Corte de Justicia se compondrá de por lo menos once jueces, pero podrá reunirse, deliberar y fallar válidamente con el quórum que determine la Ley, la cual reglamentará su organización.

**Párrafo I.**— Los jueces de la Suprema Corte de Justicia serán designados por el Consejo Nacional

de la Magistratura, el cual estará presidido por el Presidente de la República y, en ausencia de éste será presidido por el Vicepresidente de la República, a falta de ambos, lo presidirá el Procurador General de la República. Los demás miembros serán:

1.— El Presidente del Senado y un Senador escogido por el Senado que sea de un partido diferente al partido del Presidente del Senado.

2.— El Presidente de la Cámara de Diputados y un Diputado escogido por la Cámara de Diputados que sea de un partido diferente del partido del Presidente de la Cámara de Diputados.

3.— El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

4.— Un Magistrado de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien fungirá de Secretario.

**Párrafo II.**— Al elegir los jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura 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.

**Párrafo III.**— En caso de cesación de un Juez investido con una de las cualidades arriba expresadas, el Consejo Nacional de la Magistratura elegirá un nuevo Juez con la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los jueces".

**Art. 67.**— 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, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Jueces y Procurador General de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a los miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad

de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada.

2.- Conocer de los recursos de casación de conformidad con la Ley.

3.- Conocer en último recurso de las causas cuyo conocimiento en primera instancia compete a la Corte de Apelación.

4.- Elegir los Jueces de las cortes de Apelación del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, a los Jueces de Instrucción, los Jueces de Paz y sus Suplentes, los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario y los Jueces de cualesquiera otros tribunales del orden judicial creados por la Ley, de conformidad a lo establecido en la Ley de Carrera Judicial.

5.- Ejercer la más alta autoridad disciplinaria sobre todos los miembros del Poder Judicial, pudiendo imponer hasta la suspensión o destitución en la forma que determine la Ley.

6.- Trasladar provisional o definitivamente de una jurisdicción a otra, cuando lo juzgue útil, los jueces de las Cortes de Apelación, los jueces de Primera Instancia, los Jueces de Jurisdicción Original del Tribunal de Tierras, los Jueces de Instrucción, los Jueces creados por la Ley.

7.- Crear los cargos administrativos que sean necesarios para que el Poder Judicial pueda cumplir cabalmente las atribuciones que le confiere esta Constitución y las leyes.

8.- Nombrar todos los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial.

9.- Fijar los sueldos y demás remuneraciones de los jueces del personal administrativo perteneciente al Poder Judicial.

### **ATRIBUCIONES MAS RELEVANTES**

Sin restar importancia a las demás, de estas atribuciones, consideramos como las más relevantes, la de conocer de los recursos de casación, la de elegir a los jueces de todos los tribunales creados por la ley, y la de ejercer la más alta autoridad disciplinaria.

La primera de esas atribuciones no amerita comentarios, ya que su conocimiento y aplicación es parte de la tradición jurídica de nuestro país, conocida por todos los abogados.

En cuanto a la facultad de elegir a los jueces de los tribunales inferiores, la misma es el resultado de la modificación constitucional operada en el año 1994, la que, por la precipitación con que fue realizada y por los cambios no muy felices de que fue objeto en el Congreso Nacional, padece de ambigüedades y lagunas que han creado diferentes interpretaciones de los nuevos textos.

De todos modos, la modificación operada fue un paso de avance en el sentido de la consolidación de la autonomía y libertad de los organismos del Poder Judicial y, a pesar de las frecuentes y manifiestas reacciones de ciertos sectores de poder, se ha ido consolidando y enraizando en el espíritu de la ciudadanía.

Son de todos conocidos las lamentables consecuencias del sistema de elección de los jueces por el Senado de la República, generadora de favoritismos, influencia política y corrupción a tal grado que aún sufrimos las consecuencias de una elección viciada que fue realizada en 1990 y de la cual no hemos podido liberarnos aún por el obstructionismo de los sectores todavía enquistados en el poder.

El nuevo sistema, fruto de la precipitación tiene imperfecciones que no lo liberan totalmente de los vicios del sistema anterior, sin embargo, gracias a la visión y cultura cívica que ha desarrollado nuestra sociedad, se está tratando de superar los defectos de ese nuevo sistema, en el cual existe aún la posibilidad de que los intereses políticos intervengan en la designación de los nuevos jueces de la Suprema Corte de Justicia, frustrando así el espíritu de la reforma.

Por otra parte, la llamada Sociedad Civil ha hecho sentir sus ansias de que exista un Poder Judicial libre, autónomo, imparcial, justo, activo y eficiente y aparentemente, su voz habrá de ser un factor importante en el proceso de designación de los nuevos jueces.

## LA INAMOVILIDAD DE LOS JUECES

Existen controversias en cuanto a la interpretación del artículo 63 y del acápite 4 de la Constitución, el primero establece el principio de la inamovilidad de los jueces y el último parece subordinar la elección de los nuevos jueces inferiores, a que sea dictada la Ley de Carrera Judicial.

Para tratar el primero de esos temas, lo primero que debe explicarse es, en qué consiste la "inamovilidad", que es, que los jueces elegidos de acuerdo con la nueva Constitución, se mantendrán en sus cargos mientras guarden una conducta honesta y desempeñen las funciones a su cargo dentro de los cánones que al efecto trace la Ley de Carrera Judicial.

Esta inamovilidad, constituye el corazón de la llamada "carrera judicial" y a falta de ella, no sería posible la existencia de ésta, dado que si el ejercicio del cargo fuese por períodos determinados, no existiría garantía de que los jueces en funciones fuesen reelectos ni que los ascensos en el escalafón que debe crearse, puedan ser materializados y en consecuencia, la Carrera Judicial sería un mito. Nuestra Constitución, en su artículo 67 reza que los jueces serán designados "de conformidad con lo establecido en la Ley de Carrera Judicial", y como antes se dijo, a falta de la inamovilidad, dicha Carrera no podría ser una realidad.

La inamovilidad de los jueces no es un invento nuestro, la Constitución de los Estados Unidos, en su artículo III, dice que: "Los jueces de la Suprema Corte y de los tribunales inferiores se mantendrán en sus puestos mientras dure su buen comportamiento...", es la llamada regla del "good behavior".

A este respecto, afirma Alexander Hamilton (The Federalist, No. 78). "El estándar del 'buen comportamiento' para la continuación en su puesto de los magistrados judiciales es ciertamente una de las más valiosas de las mejoras modernas en la práctica del gobierno. En una monarquía es una excelente barrera contra el despotismo del príncipe; en una república es no menos excelente barrera al abuso y la opresión del cuerpo representativo. Y es el

mejor expediente que pueda ser concebido en cualquier gobierno para asegurar una estable, recta e imparcial administración de las leyes". Y agrega "los nombramientos periódicos, no importa cuan regulados, ni quien los haga, serían, de una forma u otra, fatales para su necesaria independencia ya que si el poder está comprometido, ya sea con la Rama Ejecutiva o la Legislativa, existirá el peligro de una deferencia impropia a la rama que posea el mismo".

En este mismo sentido se manifiesta Don Eugenio María de Hostos en sus lecciones de Derecho Constitucional, cuando afirma en su Lección LX, que "2. Difícilmente se obtendría independencia de jueces cuyas funciones fueran temporales. Los nombramientos periódicos, por bien regulados que estuvieran y por quienquiera fueran hechos, de uno u otro modo serían fatales para la independencia judicial".

Algunos han confundido la inamovilidad con la vitalidad en el cargo. Eso no es cierto, porque en toda ley de organización o de carrera judicial, se establecen:

1.- Las obligaciones y deberes de los jueces, cuyo incumplimiento acarreará las sanciones adecuadas, inclusive la de destitución.

2.- El límite de edad a cuyo término el juez pasará a retiro, con los beneficios que la ley establezca para esos casos así como el procedimiento a seguir en el caso de incapacitación física o mental de éste.

Así, si un juez se comporta en contradicción con los principios establecidos por la ley, si se hallare incapacitado o alcanzare la edad límite establecida, podrá ser retirado de sus funciones.

Se han vertido diversas tesis en cuanto a la interpretación del artículo 63 que dicen que, "Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de lo dispuesto por el acápite 5 del artículo 67" y que "una vez vencido el período por el cual fue elegido un juez, permanecerá en su cargo hasta que sea designado su sustituto".

Una tesis pretende que los jueces que estaban en funciones al realizarse la reforma constitucional son actualmente inamovibles.

Otra tesis sostiene que cuando el Párrafo IV del artículo 63 habla de un período, está implícitamente declarando que la inamovilidad de los jueces lo es de acuerdo con la teoría de la "inamovilidad relativa", o sea, que, mientras dure el período para el cual fueron electos, no podrán ser removidos.

Una tercera, a la cual nos adherimos, es que todos los jueces, cuando sean designados, serán inamovibles, recordando lo que dije al principio sobre en qué consiste la inamovilidad.

Favorecemos esta tesis, porque se presume que ni el legislador constitucional ni el ordinario legisla para crear absurdos. ¿Qué necesidad tendría el legislador constitucional de introducir el concepto de inamovilidad de los jueces si lo que se deseaba era mantener el sistema anterior, llamado de inamovilidad relativa, con el cual el juez no podía ser destituido mientras durare el período para el cual fue nombrado? Para eso no había necesidad de reformar la Constitución. Cada texto legal persigue un fin y debe ser interpretado en armonía con las demás previsiones de la Constitución y de acuerdo con su filosofía y su letra.

En cuanto a la tesis de que los jueces actualmente en funciones son inamovibles hay que decir, que el ideal perseguido por la reforma constitucional era el mejoramiento de la administración de la justicia. Es un hecho innegable que los actuales jueces fueron electos para un período determinado, y, de acuerdo con los preceptos constitucionales vigentes al momento de sus nombramientos, debían cesar en sus funciones al término establecido, pero, al no ser aún designados sus sustitutos, y para que no se creara un vacío en la administración de la justicia, han permanecido en sus cargos hasta que tal cosa ocurra en virtud del texto citado. A esos jueces no les son aplicables las disposiciones creadas para los nuevos jueces que sean electos al amparo de la Ley de Carrera Judicial. Interpretarlo de otro modo sería también contrario a la intención perseguida por el legislador constitucional y caer en un absurdo jurídico que además haría imposible toda reforma del Poder Judicial, lo que sería el más grosero agravio y una cruel burla a las esperanzas

que todos tenemos cifradas en la institucionalización de la República.

Soy de opinión de que los jueces de toda jerarquía que serán designados, sea por el Consejo Nacional de la Magistratura, como por la Suprema Corte de Justicia, serán inamovibles, toda ley, decreto o reglamento que establezca lo contrario será nulo de pleno derecho y susceptible de ser impugnado por ante la Suprema Corte de Justicia en virtud de las disposiciones de la propia Constitución.

## LA DESIGNACION DE LOS JUECES

En lo que se refiere a la interpretación de la última parte del inciso 4 del artículo 67, de si puede o no la Suprema Corte de Justicia designar los nuevos jueces de los tribunales inferiores sin necesidad de que sea dictada la Ley de Carrera Judicial, concuerdo con la opinión del distinguido jurista, Dr. Juan Manuel Pellerano, de que el mandato constitucional otorgado a la Suprema Corte de Justicia para realizar dicha designación no puede ser objeto de limitaciones ni impedimentos por parte del Poder Legislativo, quien, con su mera abstención impediría la sustitución de los actuales jueces, que fue el propósito esencial de la reforma constitucional operada. Opinar lo contrario, sería atribuir al Congreso Nacional la facultad de frustrar el proceso de reforma judicial que se inicia con la reforma constitucional. Por tanto, contrariamente a lo que opinan numerosos juristas, considero que la Suprema Corte de Justicia no puede ser atada de brazos en la función que le atribuye la Constitución y por tanto, sujeto a que los nuevos jueces ejerzan sus funciones, primero, de acuerdo con la actual Ley de Organización Judicial, y, cuando sea dictada la Ley de Carrera Judicial, de acuerdo con ésta.

## LA DISCIPLINA JUDICIAL

En cuanto al mantenimiento de la disciplina de los miembros del Poder Judicial, la Ley de Organi-

zación Judicial, en su artículo 26, acápite 1 dice que la Suprema Corte de Justicia tiene la atribución de cuidar el mantenimiento estricto de la disciplina judicial e imponer penas disciplinarias conforme a las reglas que dicha ley establece. Más adelante, los artículos 137 y siguientes de la ley, expresan que: El poder disciplinario reside en la Suprema Corte de Justicia, en las Cortes de apelación y en los Tribunales y Juzgados de Primera Instancia; que el objeto de disciplina judicial es sancionar el respeto a las leyes, la observación de una buena conducta y el cumplimiento de los deberes oficiales por parte de los funcionarios y empleados judiciales, los abogados, y los oficiales públicos sometidos a la vigilancia de la autoridad judicial. Lamentable e increíblemente, los ojos y oídos de la Suprema Corte de Justicia, han sido ciegos y sordos ante los abusos, arbitrariedades y corrupción que han existido y que se comete en muchos tribunales.

El mantenimiento de la disciplina judicial, a nuestro juicio, será una de las más importantes funciones que habrá de desempeñar una nueva Suprema Corte de Justicia. Sabemos las pesadas cargas que recaerán sobre los hombros de los nuevos magistrados, y por ello estimamos que la función de vigilancia de la conducta de los miembros del Poder Judicial podría estar a cargo de funcionarios administrativos designados al efecto por dicha Corte, sin funciones jurisdiccionales ni capacidad para inmiscuirse en los asuntos relativos a la administración de justicia, pero con capacidad de investigar y denunciar hechos contrarios a la disciplina judicial.

## LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

En adición a lo que acabamos de comentar en cuanto a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, consideramos sumamente importante también lo previsto en el acápite 1, del mencionado artículo 67, relativo a la competencia para conocer de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes.

En cuanto a esto, una observación interesante, y de suma trascendencia, es lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución del 1844, que dice que "Ningún Tribunal podrá aplicar una ley inconstitucional, ni los decretos y reglamentos de administración general sino en tanto que sean conformes a las leyes".

Como puede verse, nuestro primer legislador constitucional se preocupó por establecer la supremacía de la ley constitucional sobre la ley adjetiva, y es obvio que estuvo influenciado en cuanto a esto en el sistema norteamericano que atribuye a los tribunales la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley.

Jerárquicamente corresponde a la Constitución, la Ley de Leyes, la primacía entre las normas jurídicas. Ella organiza el Estado y las funciones de poder, establece la forma en que deben hacerse las leyes y otros asuntos que atañen a la forma y ejercicio del gobierno. Ella es la Ley Suprema y toda norma, todo acto contrario a su letra o a su espíritu es declarado nulo de pleno derecho por su artículo 46.

Sin embargo, esas normas son violadas y desacatadas impunemente por los que ejercen la Administración Pública, por la sencilla razón de que no existen recursos efectivos contra esos agravios, ni sanciones para quienes los cometen.

Un hálito de esperanza penetró nuestro espíritu cuando la nueva Constitución estableció esta posibilidad de interponer un recurso de inconstitucionalidad contra los actos violatorios de las normas constitucionales. Nos pareció que esta posibilidad nos proveía del llamado Recurso de Amparo consagrado por muchas constituciones y previsto en la Convención Americana de los Derechos Humanos, ratificada por el Congreso Nacional, que otorga recursos eficientes al ciudadano frente a la arbitrariedad administrativa, pero lamentablemente, mediante decisiones vacilantes y contradictorias nuestra Suprema Corte no fija claramente su posición al respecto aún cuando de ellas trasciende un afán de restringir el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad.

Era nuestra impresión, que ante el vacío legislativo en cuanto a los recursos de amparo, la intención del legislador constituyente del 1994 fue establecerlos implícitamente al consignar, en la Sección 1 del artículo 67 de la Constitución, que la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para conocer de los recursos que cualquier interesado interponga para hacer declarar la inconstitucionalidad de la Ley, entendiendo que este texto no debe ser interpretado de modo re restrictivo y limitado sólo a la ley, porque ¿qué decir entonces de los reglamentos del Poder Ejecutivo? ¿No son ellos normas obligatorias dentro del ámbito que corresponde al Poder Ejecutivo? ¿No son normas obligatorias dentro del ámbito de sus facultades las Normas de la Administración Tributaria? ¿No pueden, en efecto estos actos de la Administración ser contrarios a la Constitución? Y si una ley del Congreso puede ser impugnada, ¿Por qué, otros actos inconstitucionales de otros organismos del Estado no son impugnables? ¿Es que los funcionarios de los otros poderes del Estado están por encima de la ley suprema que en su artículo 46 establece la nulidad de todo acto contrario a ella? ¿Qué otro tribunal o corte es competente para enmendar los atropellos de los funcionarios de otros poderes del Estado? Esta es una paradoja inadmisibles desde el punto de vista de interpretación de las leyes. El sólo hecho de que se haya consagrado el derecho de cualquier interesado de establecer un recurso de inconstitucionalidad (la llamada acción popular) implica la intención del Legislador Constitucional al autorizar que todo afectado en sus derechos constitucionales tiene el derecho de recurrir contra los actos arbitrarios o abusivos de la administración pública. Se trata de un verdadero recurso de amparo.

Sin embargo, recientemente, la Suprema Corte de Justicia ha dictado sentencias casi de naturaleza reglamentaria, que han tratado de limitar injustificadamente el acceso al recurso previsto por el artículo 67 de la Constitución, cosa inconcebible ante la obligación de ese Supremo Tribunal de velar por las garantías constitucionales.

Estamos de acuerdo en que el Recurso de Inconstitucionalidad no debe ser utilizado como incidente en los procesos ante los tribunales, ya en esos casos, el que alegue inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, puede proponerla como medio de defensa ante esos tribunales y por tanto, no debe ser admisible un recurso ante esas condiciones. Pero cuando el interesado, fuera de toda litis, sea ella judicial o contencioso administrativa no puede hacer valer sus derechos constitucionales, el recurso debe poder ser interpuesto.

Es inconcebible que nuestra Suprema Corte, pueda frustrar una magnífica oportunidad de reforzar las garantías constitucionales. Se le ha brindado una bella ocasión de defender la Constitución y las leyes y de proteger los derechos consagrados por ella y la está desperdiciando. ¡Qué lástima!

Concluyendo, todos sabemos que existe aún una marcada contradicción entre lo que la Constitución y los principios que la inspiran y la situación actual del Poder Judicial. También estamos conscientes de que las deficiencias y ambigüedades existentes en la Constitución deben ser corregidas mediante una oportuna y ponderada reforma constitucional en el momento oportuno. Felizmente, la ciudadanía ha superado la primera etapa de todo proceso de mejora, que es estar consciente del problema existente. Asimismo, la presión de esa ciudadanía está obligando a los estamentos del Estado competentes a enmendar la situación vigente.

Estamos ya embarcados en el proceso de mejoramiento del Poder Judicial. Se ha avanzado bastante y tengo la esperanza de que ese proceso, con la ayuda de todos, culmine con el establecimiento de un Poder Judicial con absoluta autonomía económica y financiera, independencia, eficiente, sano, capaz, competente, responsable y consciente del rol que le corresponde en el establecimiento de un verdadero Estado de derecho.

## DOCTRINA

### El Procedimiento de Reforma Constitucional\*

José Darío Suárez Martínez\*\*

#### I. INTRODUCCION

Un debate que ha cobrado una vigencia en la actualidad es el que se ha venido escenificando sobre la necesidad de modificar nuestra Carta Sustantiva.

Algunos entienden que "la época actual es quizás cuando más los dominicanos nos hemos ocupado de la Constitución. Diariamente hay artículos, comentarios, foros, mesas redondas y otros eventos donde se analiza nuestra Carta Magna y donde se proponen cambios de todo tipo en su contenido"<sup>1</sup>.

Entre las propuestas de reforma ha tomado cuerpo con cada vez mayor acentuación la idea de modificar el procedimiento de reforma para que en lo sucesivo la Constitución de la Nación sólo pueda ser modificada por una Asamblea Constituyente elegida por voto directo de la ciudadanía.

Para ello se argumentan las deficiencias del mecanismo de reforma consagrado en la actual Constitución, el cual faculta a los legisladores ordinarios, es decir, diputados y senadores, a convertirse, cuando lo juzguen conveniente y por su sola voluntad, en constituyentes.

Todo esto implica un fuerte cuestionamiento al Poder Constituyente Instituido para modificar la Constitución.

#### II. EL PODER CONSTITUYENTE

"Se denomina Poder Constituyente *la facultad que tiene todo el cuerpo político de establecer su propia ley fundamental...*"<sup>2</sup>

Y es que el Estado no puede concebirse sin la existencia de un poder supremo que encauce y dirija la vida colectiva hacia el bien común, siendo la función del Poder Constituyente la de trazar el marco básico, es decir, el estatuto fundamental de la nación.

El primero en precisar la concepción del Poder Constituyente fue Sieyes, para distinguirlo precisamente del Poder Legislativo.

"El Poder Constituyente fija los rasgos principales y permanentes del derecho prevaleciente en la sociedad política"<sup>3</sup>.

El Poder Constituyente actúa de manera diferente en los países de constituciones consuetudinarias a los de constituciones escritas. En los primeros, el Poder Constituyente actúa de manera implícita, mostrándose continuamente adherido a una estructura institucional básica que se adapta incesantemente al devenir del grupo y se modifica de modo paulatino y evolutivo. Mientras tanto, en los sistemas de constituciones escritas, como el nuestro, supone momentos de reflexión colectiva en los cuales se manifiesta la voluntad de fijar o de modificar la base fundamental del ordenamiento del poder político.

Sobre el particular, nos dice Alejandro Silva Bascuñán que "La potencialidad eficiente para precisar la norma jurídica de superior vigencia en la vida del Estado, a la que formal y sustantivamente han de ajustarse todas las demás reglas que le queden subordinadas, reside en el Poder Constituyente"<sup>4</sup>.

El Poder Constituyente emana, naturalmente, como un postulado ineludible, de la aceptación del hecho de la sociedad civil.

¿Quién tiene pues el Poder Constituyente? Este se confunde con la primordial cuestión referente al titular de la soberanía, dependiendo justamente de la precisión del titular de la soberanía la determinación de quién es el poseedor de la función constituyente. Así lo será el rey en las monarquías absolutas, la clase privilegiada en las aristocracias, la nación o el pueblo en las democracias, o resultará compartido entre los diversos beneficiarios

\*) Seminario "La Constitución Dominicana", ADER-PUCMM, Santiago de los Caballeros, República Dominicana, 5 de julio de 1997.

\*\*\*) Profesor del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago.

del poder político en los regímenes mixtos, como son las monarquías constitucionales o parlamentarias.

### III. CLASIFICACION DEL PODER CONSTITUYENTE

En el análisis del Poder Constituyente se distingue entre el denominado *Poder Constituyente Originario* y el *Poder Constituyente Derivado o Instituido*.

El Poder Constituyente Originario refiere al órgano llamado a imponer el marco inicial básico.

El Poder Constituyente Derivado o Instituido es aquel que una vez trazada la estructura fundamental, queda habilitado para introducir las modificaciones que aconseje el curso de la vida colectiva.

El Poder Constituyente Originario establecido para redactar nuestra primera Constitución recayó en treinta y tres constituyentes, que fueron elegidos directamente por el pueblo en el mes de agosto del año 1844. Se reunieron en San Cristóbal y en tan sólo un mes y catorce días, es decir, entre los días 21 de septiembre y 5 de noviembre de 1844, redactaron la primera Constitución, la cual fue firmada el día 6 de noviembre de 1844.

A pesar de las presiones militares a que fueron sometidos los primeros constituyentes y a su reconocimiento de lo difícil que resultaba preparar un texto que llenara todas las expectativas de los dominicanos, la experiencia no puede ser despreciada si tomamos en cuenta que el formato y contenido sustancial de nuestra primera Constitución ha permanecido como modelo para las treinta y cinco reformas constitucionales que nos hemos dado.

La doctrina constitucional reconoce siempre como libre al Poder Constituyente Originario para imponer, sin cortapizas de ningún género, el estatuto político básico, en forma que satisfaga del modo más fiel y eficaz la idea de derecho dominante en el grupo<sup>5</sup>.

"Sin embargo, el carácter incondicionado e ilimitado que se le reconoce al Poder Constituyente Originario se refiere tan sólo al *aspecto puramente formal, procesal o adjetivo*, en cuanto a que puede moverse con espontaneidad, no forzado por la vigencia de una regla obligatoria que le imponga el procedimiento, los requisitos y trámites a que haya de ajustarse para llegar a promulgar el documento normativo"<sup>6</sup>.

"El Poder Constituyente Originario en lo material o sustancial, está lejos de poder moverse con total discrecionalidad y de dictar con absoluta arbitrariedad el contenido preceptivo de la ley fundamental, no sólo porque se quiere hacer obra política seria y sólida, ...sino porque la voluntad que transitoriamente prevalezca debe respetar las exigencias permanentes del fin propio de la sociedad política, los derechos de la persona humana y de los grupos intermedios que expresan su vida dentro del Estado..."<sup>7</sup>.

El Poder Constituyente Originario estará condicionado por los imperativos de confrontación entre el momento histórico y el del futuro que se desea regir mediante la ley fundamental que se dicta.

Hay que reconocer la admirable conjugación de estos postulados realizada por el Constituyente Originario dominicano, que a pesar de excusarse por no presentar un proyecto perfecto, debido a que su misión humana hubiera sido imposible, "fueron eclécticos y prácticos, sin teorizar mucho, tratando de presentar un proyecto que fuere aceptable para la población dominicana"<sup>8</sup>.

### IV. LA REFORMA DE LA CONSTITUCION

El Poder Constituyente Derivado o Instituido supone la previa existencia de una ley fundamental en la que se señalen cuáles órganos, sujetos y mediante cuáles requisitos se puede modificar la estructura constitucional impuesta por la voluntad originaria inicial.

El estudio del Poder Constituyente Instituido equivale al de los diversos procedimientos de reforma de las constituciones, entendiendo el con-

cepto de reforma en toda su extensión, ya sea añadiendo un precepto nuevo, suprimiendo o sustituyendo un texto por otro.

Al precisar un sistema propio para la modificación de las reglas contenidas en el documento constitucional, el Poder Constituyente Originario reconoce dos cosas:

a) La posible imperfección de la obra que ha hecho o, por lo menos, admite que más adelante el cambio de las circunstancias ponga de manifiesto o dé origen a disconformidades entre el estatuto orgánico y el ideal jurídico que más tarde prevalezca; y

b) Implica renuncia por parte de este Poder Originario a actuar en el futuro del modo formalmente incondicionado en que el mismo operó.

Se atribuye a Rousseau, en sus Consideraciones el Gobierno de Polonia, ser uno de los primeros sostenedores del poder de reformar las constituciones al expresar que está "en contra la naturaleza del cuerpo social imponerse leyes que no pueda revocar".

Sin embargo, no siempre las constituciones incorporan en sus textos reglas encaminadas a regir su revisión, como por ejemplo las Constituciones francesas de 1814 y 1830; la chilena de 1828 y las dominicanas de 1868 y 1877.

¿Puede al dictarse la Constitución, imponer límites al ejercicio posterior del Poder Constituyente?

Ha sido frecuente que el Constituyente Originario pretenda imponer límites al ejercicio posterior del Poder Constituyente Derivado o Instituido.

Esos límites han revestido diferentes formas:

a) Estableciendo plazos, que coartan la posibilidad de modificar la Constitución antes de su vencimiento, como la argentina de 1853, que estableció que la misma sería inmodificable durante diez años. Este mismo ejemplo demuestra la ineficacia del establecimiento de plazos, pues la misma fue modificada en el año 1860. Igual sistema de establecer plazos para la reforma se observa en la Constitución de Cádiz de 1812, que consagró que "Hasta pasados ocho años después de

hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos". Las constituciones dominicanas de los años 1854 (la de febrero) y la de 1872 establecieron un plazo de diez años para la modificación de las mismas.

b) Otras veces, los límites o impedimentos se han circunscrito a restringir la libertad de los reformadores para modificar la forma republicana de gobierno, fórmula aparecida por primera vez en la Constitución dominicana del año 1865, desapareciendo en la del año 1872 y reapareciendo nuevamente en la del año 1874 y manteniendo una presencia invariable en casi todas las demás constituciones posteriores hasta la actual.

c) Algunas veces se prohíbe que se introduzcan alteraciones sustanciales que importen un cambio en la esencia preceptiva del texto que se modifica, como la proclamación de que el pueblo es soberano.

George Burdeau se decida enérgicamente por el rechazo de la hipótesis de admitir que, por vía de reforma constitucional, se sustituya lo esencial del orden consagrado en la propia constitución que estableció el mecanismo de reforma, declarando que no puede admitirse que se sustituya la esencia del ideal del derecho generador o inspirador del texto<sup>9</sup>.

d) En cuanto a la extensión de las reformas algunas constituciones prevén que ella puede ser total y otras sólo consideran la posibilidad de modificación parcial. Disposiciones combinadas de los artículos 195 y 196 de la Constitución de Costa Rica establecen que la reforma parcial de la Constitución le corresponde a la Asamblea Legislativa y la reforma general sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto.

## V. LOS DIVERSOS SISTEMAS DE REFORMA

Los diversos métodos de reforma constitucional guardan cierta concordancia con la clasificación de las constituciones en rígidas o flexibles, semi-rígidas o semi-flexibles.

En sentido estricto una constitución es rígida cuando sólo es reformable por un órgano instituido especialmente para ese fin.

En cambio, una constitución es flexible cuando es posible su modificación según las normas que se siguen para dictar cualquier ley.

El carácter más o menos rígido o flexible de una constitución depende del grado de dificultad o facilidad con que es posible modificar la ley sustantiva.

Las constituciones modificables por un órgano ordinario, pero con procedimientos más complejos, se denominan semi-rígidas.

La Constitución dominicana vigente ha sido calificada unas veces como rígida y otras como semi-rígida. Esto así debido a que la Asamblea Nacional como órgano encargado de hacer la reforma de la Constitución, tiene otras atribuciones y competencias constitucionales<sup>10</sup>.

De manera general los procedimientos de reformas constitucionales instituidos adoptan tres modalidades:

a) Atribución a un órgano especial de reforma constitucional, como sería una Asamblea Revisora o una Asamblea Constituyente.

b) Facultad a un órgano constitucional ordinario, pero utilizando procedimientos muchos más complejos y dificultosos.

c) Por el mismo órgano ordinario encargado de elaborar la ley adjetiva.

Los diversos sistemas de reforma instituidos en muchas de las constituciones de América Latina se orientan al establecimiento de procedimientos rígidos de reforma, que combinan la atribución al órgano constitucional ordinario, pero con procedimientos agravados, con mecanismos de la democracia semi-directa, como el plebiscito y el referéndum.

Verbigracia, la Constitución del Perú en su artículo 206 establece que "Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum", pudiendo omitirse el referéndum si el acuerdo del Congreso

se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La Constitución peruana concede derecho de iniciativa al Presidente de la República, con la aprobación del Consejo de Ministros, a los congresistas y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

Del mismo modo los artículos 116 y 177 de la actual Constitución chilena facultan al Congreso para hacer la reforma con el voto favorable de las tres quintas partes (3/5) de los diputados y senadores en ejercicio, pero el Presidente puede no promulgar las reformas aprobadas si decide consultar a la ciudadanía mediante plebiscito u observar el proyecto de reforma aprobado por el Congreso, el cual se le impone si le es devuelto con la aprobación favorable de las tres quintas o dos terceras (3/5 ó 2/3) partes de los miembros de cada cámara.

La Constitución colombiana establece que la misma "podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referéndum" (art. 374o). Se otorga el derecho de iniciativa de la reforma, además de los órganos tradicionales, al cinco por ciento (5%) del censo electoral vigente. La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección de dicha Asamblea quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones, la cual adoptará su propio reglamento. Sin embargo, las reformas constitucionales que se refieran a los derechos fundamentales y sus garantías, además de ser aprobadas por el Congreso, deben someterse a referéndum.

La Constitución Política de Costa Rica consagra en su artículo 196 que "La reforma general de la Constitución sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto, reservando la

facultad de la asamblea Legislativa (art. 195) de reformar parcialmente la Constitución.

En la historia constitucional dominicana hemos tenido notables ejemplos de elección directa de los constituyentes para la redacción o modificación de la Constitución. Por lo menos en doce constituciones dominicanas el Poder Constituyente Instituido ha reposado en Asambleas Constituyentes o Asambleas Revisoras electas por el voto de los ciudadanos con el único propósito de modificar la Constitución, como las constituciones de los años 1854 (la de febrero), 1872, 1907, 1908, 1924, 1927, 1929 (enero), 1929 (junio), 1934, 1942, 1946 y 1947. Además de nuestra primera Constitución, cuya elaboración estuvo a cargo de diputados elegidos, que conformaron el Congreso Constituyente.

Con ligeras variantes en las señaladas constituciones se encomendó a una Asamblea Constituyente elegida por el voto directo de los ciudadanos la tarea de modificar o revisar la Carta Sustantiva, estableciéndose en algunas de ellas, que en sus sesiones gozarían de las mismas inmunidades que los miembros de las Cámaras Legislativas y con entera independencia de los demás poderes constituidos.

## VI. PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCION DOMINICANA

"LA REPUBLICA DOMINICANA, NACION políticamente inestable, figura en el primer lugar entre los países latinoamericanos que han dictado el mayor número de constituciones"<sup>11</sup>.

Hasta la fecha el país ha tenido un total de treinta y seis constituciones, es decir, una Constitución con treinta y cinco revisiones constitucionales.

El mecanismo actual instituido para la reforma de la Constitución faculta sólo a los congresistas, o sea, a senadores y diputados para modificar la Carta Sustantiva de la Nación.

De manera que acorde con el mecanismo actual de reforma, los **legisladores ordinarios** pueden convertirse en cualquier momento, por su sola

voluntad, en constituyentes, sin que los electores tengan la oportunidad de aceptar o no el acto reformativo de unos representantes no designados expresamente para ese objeto.

En efecto, el artículo 118 de la Constitución establece que compete a la Asamblea Nacional resolver acerca de las reformas propuestas.

El procedimiento actual instituido para la reforma de nuestra ley sustantiva está diseñado en dos fases:

a) Una destinada a la formación de la ley de revisión constitucional; y

b) La fase de deliberación y aprobación de las reformas propuestas a cargo de la Asamblea Nacional.

La necesidad de la reforma de la Constitución debe ser declarada por una ley, la cual aunque tiene sus características, está sujeta al mismo proceso de formación de la ley ordinaria, o sea, iniciativa, aprobación en la Cámara de Origen, aprobación en la Cámara Revisora, promulgación y publicación.

Sin embargo, a diferencia de la ley ordinaria, el derecho de iniciativa de formación de la ley de revisión constitucional está restringido al Presidente de la República y a la tercera parte de los diputados o a la tercera parte de los senadores. Además el Presidente de la República no puede observar la ley de revisión constitucional.

La ley de revisión constitucional debe contener sólo las propuestas de reforma, cuya publicación constituye el punto de partida del plazo de quince días otorgado por el artículo 117 a la Asamblea Nacional para la deliberación de las reformas propuestas.

La actual Constitución dominicana no establece el procedimiento que debe seguir la Asamblea Nacional para la deliberación y aprobación de las reformas propuestas, por lo que "se rige por normas de tipo consuetudinario aceptadas como imperativas en nuestro Derecho Constitucional"<sup>12</sup>.

En base a la costumbre constitucional, para la deliberación y aprobación de las reformas se han articulado tres fases: a) designación de una

Comisión Especial para estudiar las propuestas y elaborar un informe al plenario de la Asamblea; b) la deliberación por parte de la Asamblea Nacional, y c) la proclamación de las reformas por la Asamblea Nacional en función de Asamblea Revisora, procediendo a publicar el texto íntegro de la Constitución, incluyendo las modificaciones.

La doctrina constitucional dominicana cuestiona si la Asamblea Revisora puede proceder a reformar otros artículos que no hayan sido incluidos en la ley de revisión constitucional. La negativa se ha impuesto, salvo que se trate de eliminar las contradicciones no previstas entre los artículos reformados. Por ejemplo, en las reformas introducidas a la Constitución en el año 1994, fue dejado en vigor el numeral 9 del artículo 55, que facultaba al Presidente de la República a llenar interinamente las vacantes de jueces que ocurrieran cuando el Congreso estuviera en receso, con la obligación de informar al Senado de dichos nombramientos en la próxima legislatura para que éste proveyera los definitivos.

Entre nosotros siempre ha sido objeto de discrepancia la interpretación sobre qué valor jurídico atribuirle al artículo 119 de la Constitución, el cual consagra que "Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo". La doctrina constitucional ha oscilado entre otorgarle un valor absoluto o un valor relativo a este precepto.

Coincido con el Profesor Amiama en que a esta disposición debe atribuírsele "el valor de un simple voto"<sup>13</sup>. Esto así por varias razones: 1) una norma constitucional posterior deroga una anterior, 2) las normas constitucionales se encuentran sujetas a evolución y necesitan de su adecuación, y 3) repitiendo a William Bennett Munro: "Una Constitución es manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente podría imponer, para siempre, una limitación a la soberanía de las futuras generaciones. Esto constituiría un gobierno de los cementerios"<sup>14</sup>.

Sobre este mismo aspecto nos dice Felipe Tena Ramírez que "El sentido gramatical de las palabras

no puede ser barrera para dejar a un pueblo en un dilema sin salida"<sup>15</sup>.

Decía Kelsen que "...una norma cuya oración no se encuentre determinada por otra no puede pertenecer a ningún orden jurídico"<sup>16</sup>.

Hemos dicho que la doctrina constitucional dominicana ha oscilado al ubicar la Constitución entre las rígidas o las semi-rígidas. No obstante, la rigidez o semi-rigidez de nuestra Carta Magna es bastante elástica, bien podría denominarse rigidez flexible, como para permitir el acomodamiento expedito de la reforma de la Constitución a la conveniencia del interés político del momento.

Una interrogante que hay que responder es la de si ¿es posible declarar inconstitucional una reforma constitucional?

"En el derecho argentino Julio Cueto Rúa llega a la conclusión de que es posible declarar judicialmente la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución, solamente en dos casos: si para llevarla a cabo no se ha seguido el procedimiento establecido en la Constitución o si el contenido de la reforma se halla prohibido para siempre por la misma Constitución que se pretende reformar"<sup>17</sup>.

No obstante el anterior criterio, entiendo que una reforma sólo puede ser declarada inconstitucional por haberse realizado por un órgano distinto al instituido en la Constitución o por haberse omitido las formalidades señaladas por los preceptos constitucionales.

## VII. MODIFICACION DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA

Muchas voces se han levantado en los últimos meses enarbolando la necesidad de que se modifique el procedimiento de reforma instituido por la Constitución dominicana.

De las opiniones vertidas a través de los medios de comunicación se extrae la idea de que para cambiar el actual mecanismo de reforma se requiere que los legisladores reunidos en Asamblea Nacional introduzcan cambios en el procedimiento para modificar la Constitución, consagrando en su

lugar que la misma sólo podrá ser modificada por una Asamblea Constituyente elegida por voto directo.

Existen dos tesis sobre el alcance de los poderes que deben ser conferidos a la Asamblea Constituyente que fuere elegida. La primera, sostiene que la modificación de la Constitución estaría condicionada por los aspectos que sean indicados en la ley que convoque la Constituyente. La otra tesis, preconiza que la Asamblea Constituyente una vez reunida es soberana y que, por tanto, puede profundizar los trabajos de revisión hasta donde sus integrantes lo decidan.

Ya dijimos que en la historia constitucional dominicana hemos tenido por los menos trece constituciones, incluyendo el régimen de elaboración de la primera, que han instituido una Asamblea Revisora o una Asamblea Constituyente elegida directamente por el pueblo como mecanismo de reforma de la Constitución.

En la Constitución del 1907 se precisó la concepción del Poder Constituyente Instituido como una categoría distinta del Poder Legislativo, así como de cualquier otro poder del Estado al establecer que la Asamblea Constituyente se instalaría **"...siempre con entera independencia en sus funciones de los demás poderes constituidos"**.

Si lo que se quiere es resguardar el examen y modificación de la Constitución de las interferencias decisivas de la política partidista, la ley que declare la necesidad de la reforma no debe ser de la iniciativa exclusiva de los legisladores y del Presidente de la República ni puede limitar el contenido de la reforma a los artículos que señale dicha ley.

El derecho de iniciativa en la formación de la ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente debe ser extendido a un número de ciudadanos equivalente a un porcentaje determinado de la población electoral, con firmas comprobadas por la Junta Central Electoral, tal como ya se ha establecido en otros países.

Del mismo modo el acto de elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente, que se

instituya no debiere coincidir con ningún otro acto electoral para sustraerlo de la posible influencia política partidista.

Para establecer el nuevo mecanismo de modificación constitucional hay variadas fórmulas y ejemplos que pueden ser extraídos de nuestra evolución constitucional, bastando con que se establezca que la Asamblea Constituyente será electa en la misma forma que los senadores, consagrando siempre "su entera independencia en sus funciones de los demás poderes constituidos" y que sus componentes gozarán durante las sesiones de las mismas inmunidades que los miembros de las Cámaras Legislativas.

## VIII. CONCLUSION

Concluyo adhiriéndome a la corriente de opinión que postula la necesidad de reformar el procedimiento de reforma de la actual Constitución dominicana.

Los cambios que se han operado en la población dominicana en el orden político, social, económico y cultural demandan el establecimiento de un mecanismo de reforma constitucional más en consonancia con el sistema democrático que nos rige, recogiendo la preocupación por encontrar fórmulas de descentralización política, que permitan y otorguen una mayor participación a los ciudadanos, que nos conduzcan al reconocimiento pleno de la democracia política.

Como he señalado precedentemente, no se puede seguir permitiendo que los legisladores ordinarios puedan convertirse en cualquier momento y por su sola voluntad en constituyentes, sin que los ciudadanos, que carecieron de la oportunidad de elegir mandatarios precisamente constituyentes, tampoco tengan la facultad de aceptar o no las reformas hechas por unos representantes que no han sido designados expresamente para ello.

En el sistema constitucional de reforma actual "El mismo Congreso que hace las leyes comunes puede reformarla alegremente, con sólo erigirse en

Asamblea Nacional y cumplir unos cuantos requisitos secundarios"18.

Tal como editorializó el periódico Listín Diario a la Carta Fundamental del Estado hay que investirla no solamente de seguridad sino también de solemnidad, porque en ella están delineados los principios sobre los cuales descansan todo el armazón social<sup>19</sup>.

Es necesario, pues, que previo a toda otra reforma nuestra Constitución sea reformada para establecer primeramente el mecanismo de elección de una Asamblea Constituyente integrada por representantes elegidos por el voto directo de la población electoral, con la exclusiva misión de modificar la Constitución y con entera independencia en sus funciones de los demás poderes constituidos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Vega, Wenceslao. ¿Quiénes fueron nuestros primeros Constituyentes? *Revista Gaceta Judicial*, No. 8, pág. 47.
2. Silva Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, pág. 69 (las negritas son mías).
3. Idem, pág. 70.
4. Idem, pág. 71.
5. Idem, pág. 72.
6. Idem.
7. Idem.
8. Vega, Wenceslao. Op. Cit., pág. 47.
9. Burdeau, Georges. *Droit Constitutionnel et Constitutions Politiques*, pág. 78.
10. Brea Franco, Julio. *El Sistema Constitucional Dominicano*, Tomo II, pág. 460.
11. Jorge García, Juan. *Derecho Constitucional Dominicano*, pág. 359.
12. Brea Franco, Julio. Op. Cit., pág. 463.
13. Amiama, Manuel A. *Notas de Derecho Constitucional Dominicano*, pág. 197.
14. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, pág. 60.
15. Idem, pág. 63.
16. Idem.
17. Idem, pág. 68.
18. Editorial Periódico Listín Diario de fecha 20 de mayo de 1997, pág. 8A.
19. Idem.

#### BIBLIOGRAFIA

- Amiama, Manuel A. *Notas de Derecho Constitucional Dominicano*. Santo Domingo, Publicaciones Onap, 1980.
- Brea Franco, Julio. *El Sistema Constitucional Dominicano*, Tomo II. Santo Domingo. UNPHU, 1983.
- Burdeau, Georges. *Droit Constitutionnel et Constitutions Politiques*. París. Libraire Generale de Droit et Jurisprudence, 196.
- Constitución de la República Dominicana*. Moca. Editorial Dalis, 1994.
- Editorial Periódico Listín Diario sobre las reformas constitucionales, 20 de mayo de 1997.
- Jorge García, Juan. *Derecho Constitucional Dominicano*. Santiago, R.D. PUCMM, 1984.
- Peña Batlle, Manuel Arturo. *Constitución Política y Reformas Constitucionales*, Volumen I y II. Santo Domingo. Publicaciones Onap, 1981.
- Silva Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I. Chile. Editorial Jurídica de Chile, 1963.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Argentina. Editorial Porrúa, S.a., 1964.
- Vega, Wenceslao. ¿Quiénes fueron nuestros primeros constituyentes? *Revista Gaceta Judicial*, año 1, Número 8, mayo-junio de 1997.



## JURISPRUDENCIA

### Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 13 de marzo de 1996.

#### Acción en Inconstitucionalidad. No Sobreseimiento

Miguel Jacobo Fayad, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, Certifica: Que en los archivos a su cargo hay un expediente que contiene una sentencia de fecha 13 de marzo de 1996, que dice así:

Dios, Patria y Libertad.  
República Dominicana.



En Nombre de la República, la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Néstor Contín Aybar, Presidente; Fernando E. Ravelo de la Fuente, Primer Sustituto de Presidente; Máximo Puello Renville, Segundo Sustituto de Presidente; Leonte R. Albuquerque Castillo, Federico Nalio Cuello L., Octavio Piña Valdez, Amadeo Julián C., Frank Bdo. Jiménez Santana, Francisco Ml. Pellerano Jiménez y Angel Salvador Goico Morel, asistidos del Secretario General, en Santo Domingo, Distrito Nacional, hoy día 13 de marzo de 1996, año 153<sup>o</sup> de la Independencia y 132<sup>o</sup> de la Restauración, dicta en Cámara de Consejo, la siguiente sentencia:

Sobre los recursos de apelación interpuestos por el Magistrado Procurador General de la Corte de Apelación de Santo Domingo y contra la sentencia dictada por la Cámara Penal de la Corte de apelación de Santo Domingo, cuyo dispositivo es el siguiente: "**Resuelve:** Primero: Denegar el otorgamiento de la libertad provisional bajo fianza solicitada por; y Segundo: Ordena que la presente decisión sea anexada al proceso, notificada al Magistrado Procurador General de esta Corte, y a la parte civil, si hubiere";

Atendido a que procede fusionar ambos recursos de apelación por recaer sobre la misma sentencia, y decidir el asunto por un solo fallo;

**En cuanto al recurso del Procurador General de la Corte de Apelación:**

Visto el acto, instrumentado a requerimiento del Magistrado Procurador General de la Corte de Apelación de Santo Domingo, notificado al Magistrado Procurador General de la República, al Secretario de la Suprema

Corte de Justicia y al acusado, por medio del cual se interpone dicho recurso de apelación;

Visto el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Atendido a que en la sentencia impugnada consta que el Magistrado Procurador General de la Corte de Apelación dictaminó en el sentido de que se sobreseyera el conocimiento de la Solicitud de libertad provisional bajo fianza elevada;

Atendido a que en el acto de apelación el Procurador General de la Corte de Apelación expresó que el motivo por el cual intentaba dicho recurso era por no estar conforme con la sentencia apelada, ya que él no había solicitado la denegación de la fianza sino el sobreseimiento de su otorgamiento hasta tanto la Suprema Corte de Justicia fallara los recursos de inconstitucionalidad interpuesto en el referido caso;

Atendido a que ni en la sentencia impugnada ni en el acto de apelación se hace constar ninguna otra información sobre los recursos de inconstitucionalidad aludidos;

Atendido a que independientemente de que la inconstitucionalidad de cualquier ley, decreto, reglamento, o acto podía haber sido propuesta como medio de defensa o excepción, por ante la misma Corte, la acción principal en inconstitucionalidad por ante la Suprema Corte de Justicia, a que se refiere el artículo 67, inciso 1 de la Constitución de la República, no tiene por efecto suspender el conocimiento del fondo del asunto, por lo cual el pedimento de sobreseimiento era improcedente, como lo juzgó la Corte a-qua; que en consecuencia procede rechazar dicho recurso de apelación, limitado exclusivamente a este aspecto;

**En cuanto al recurso de:**

Visto el acto de alguacil de fecha, notificado al Magistrado Procurador General de la Corte de Apelación de Santo Domingo y a la parte civil constituida, por medio del cual se interpone el presente recurso de apelación;

Vista la instancia, dirigida a la Suprema Corte de Justicia que termina así: "Primero: Que revoquéis en todas sus partes la Resolución emitida por la Corte de Apelación de Santo Domingo, por improcedente, mal fundada y carente de base legal; Segundo: Que acojáis el pedimento de libertad provisional bajo fianza formulado por el ciudadano, en fecha y tengáis a bien establecer el monto de fianza a prestar. Y haréis Justicia";

Visto el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Atendido a que el procesado, se encuentra detenido

en la Cárcel Pública de esta ciudad, inculpado los crímenes previstos y sancionados por los artículos 147, 148, 405 y 408 del Código Penal;

Atendido a que de conformidad con el artículo primero (1ro.) de la Ley sobre libertad provisional bajo fianza, modificado, la libertad provisional bajo fianza, es facultativa en materia criminal; que el ejercicio de esa facultad queda sometido exclusivamente a la prudencia y discreción de los jueces;

La Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado, y vistos los artículos 1, 2, 4 y 6 de la Ley sobre Procedimiento de Libertad Bajo Fianza;

#### RESUELVE:

**Primero:** Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el Magistrador Procurador General de la Corte de Apelación de Santo Domingo, contra la sentencia dictada por la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo;

**Segundo:** Acoger el recurso de apelación interpuesto por y en consecuencia, revocar la referida sentencia;

**Tercero:** Fijar en la cantidad de Quinientos Mil Pesos Oro (RD\$500,000.00), la fianza para obtener su libertad provisional bajo fianza, la cual debe ser otorgada en la forma que determina la Ley de la materia, para garantizar su obligación de presentarse a todos los actos del procedimiento; y

**Cuarto:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada al Magistrado Procurador General de la República, para los fines procedentes.

(Firmados) Néstor Contín Aybar.- Fernando E. Ravelo de la Fuente.- Máximo Puello Renville.- Leonte R. Albuquerque C.- Federico Natalio Cuello López.- Octavio Piña Valdez.- Amadeo Julián C.- Frank Bdo. Jiménez Santana.- Francisco Ml. Pellerano Jiménez.- Angel Salvador Goico Morel.- Dada y firmada ha sido la anterior sentencia por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en Cámara de Consejo, el mismo día, mes y año en el expresados, lo que yo, Secretario General, certifico. (Firmado) Miguel Jacobo F.

La presente copia se expide en Santo Domingo, Distrito Nacional, hoy día 23 de abril de 1996, a solicitud de parte interesada.

Secretario General

## LEGISLACION

### Ley No. 17-95 que introduce modificaciones a la Ley No. 50-88 sobre Drogas y Sustancias Controladas en la República Dominicana

EL CONGRESO NACIONAL  
en Nombre de la República

#### HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Artículo 1.- Se modifica el Artículo 5 de la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana, el cual dispondrá en lo adelante lo siguiente:

"Cuando se trate de cocaína, la magnitud de cada caso sometido a la justicia se determinará de acuerdo a la escala siguiente:

A) Cuando la cantidad de la droga no excede de un (1) gramo, se considerará la simple posesión, y la persona o las personas procesadas se clasificarán como aficionados. Si la cantidad es mayor de un (1) gramo, pero menor de cinco (5) gramos, la persona o personas procesadas se clasificarán como distribuidores. Si la cantidad excede los cinco (5) gramos, se considerará a la persona o las personas procesadas como traficantes.

B) No se considerará aficionado cuando la droga que la persona lleve consigo tenga como fin la distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad, en este caso, se considerará al procesado como distribuidor o vendedor".

Artículo 2.- Se agrega un párrafo c) al Artículo 6 de la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias controladas en la República Dominicana, que dispondrá en lo adelante lo siguiente,

"c) No se considerará aficionado, cuando la droga que la persona lleve consigo tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad, en este caso, se considerará al procesado como distribuidor o vendedor".

Artículo 3.- Se modifica el párrafo del Artículo 53 de la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas en la República Dominicana en la siguiente forma:

"Párrafo.- Esta comisión emitirá su juicio y recomendará al tribunal apoderado si procede enviar al procesado a un centro público o especializado en tratamiento para la desintoxicación, rehabilitación y reinserción social, o someterlo a la acción de la justicia represiva".

Artículo 4.- Se agrega un párrafo al Artículo 54 de la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas en la República Dominicana, convirtiendo los actuales párrafos I y II en párrafos II y III,

"Párrafo I.- El tribunal apoderado del caso tendrá la potestad de otorgarle un plazo de quince (15) días a la

Comisión Multidisciplinaria para rendir su informe sobre la condición de adicto del inculpadó".

Artículo 5.— Se suprime el Artículo 63 de la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas en la República Dominicana, porque se contradice con otros artículos de la misma, específicamente el Artículo 75.

Artículo 6.— Se modifica el párrafo del Artículo 76 de la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas, para que en lo adelante diga como sigue:

"PARRAFO: El Consejo Nacional de Drogas administrará y distribuirá los fondos de la siguiente manera:

a) 15% para las instituciones dedicadas a la regeneración de los adictos a drogas.

b) 15% a la Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación, para la práctica de los deportes.

c) 40% para la Dirección Nacional de Control de Drogas para ser utilizados conforme sus necesidades.

d) 20% para el Consejo Nacional de Drogas para prevenir y educar contra el uso de las drogas.

e) 10% para el Patronato Nacional de Ayuda a los cuerpos de bomberos Civiles para ser distribuidos entre los mismos, equitativamente".

Artículo 7.— Se modifica el Artículo 80 de la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas, para que en lo adelante diga como sigue:

"Los allanamientos, cuando se trata de violación a esta ley se harán a cualquier hora del día y de la noche, con una orden escrita y motivada del Procurador Fiscal o Procurador General de la Corte correspondiente o del Procurador General de la República, y con la presencia de un representante del Ministerio Público".

Artículo 8.— Se modifica el Artículo 92 de la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas en la República Dominicana, el cual dispondrá en lo adelante lo siguiente:

"Artículo 92.— Las drogas decomisadas por violación a esta ley, deberán ser destruidas, pero previamente deberán ser analizadas y comprobada su calidad y grado de pureza.

La destrucción deberá realizarse en la capital de la República, en presencia de un representante del Ministerio Público, de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia social, de la Asociación Médica Dominicana, de la Dirección Nacional de Control de Drogas y del Consejo Nacional de Drogas, con acceso e invitación a la prensa y al público en general, levantándose un acta que deberá ser firmada por los representantes de las instituciones mencionadas, a quienes se les entregará una copia del documento".

Artículo 9.— Se agrega a la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas en la República Dominicana los siguientes artículos sobre Procedimiento Criminal:

"Artículo 97.— El procedimiento de los delitos y crímenes definidos en esta ley se regirá, con relación a los medios de prueba, por lo dispuesto en los artículos subsiguientes, aplicándose subsidiariamente al Código de Procedimiento Criminal".

"Artículo 98.— El análisis de la sustancia decomisada se realizará en presencia de un representante del Ministerio Público especialista en análisis Químico".

Artículo 10.— Se agrega a la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana, los artículos siguientes sobre delito de lavado de bienes relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos en la República Dominicana:

Artículo 99.— El que a sabiendas, por omisión o comisión convierta o transfiera bienes que sean producto de un delito de tráfico ilícito de drogas controladas o delitos conexos, previstos en esta ley, será sancionado con reclusión de dos (2) a cinco (5) años y multa de RD\$50,000.00 (cincuenta mil pesos con 00/100) a RD\$100,000.00 (cien mil pesos con 00/100)".

"Artículo 100.— Toda persona que adquiera, posea, transfiera, tenga o utilice bienes a sabienda de que tales bienes hayan sido producto de un delito de tráfico ilícito de drogas controladas o delitos conexos previsto en esta ley, será sancionada con reclusión de dos (2) a cinco (5) años y multa de RD\$50,000.00 (cincuenta mil pesos) a RD\$100,000.00 (cien mil pesos)".

"Artículo 101.— Toda persona que a sabiendas ocultase, encubriese, o impidiere la determinación real de la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o propiedad de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, que hayan sido producto de un delito de tráfico ilícito de drogas o delitos conexos previstos en esta ley, será sancionada con reclusión de dos (2) a cinco (5) años y multa de RD\$50,000.00 (cincuenta mil pesos) a RD\$100,000.00 (cien mil pesos)".

"PARRAFO: Son delitos conexos, para los fines de la presente ley, las acciones o actividades establecidas en los Artículos 99, 100 y 101, encaminadas a facilitar el lavado de dinero".

"Artículo 102.— Cuando dos o más personas se asocian para participar en la comisión de los delitos previstos o sancionados por los Artículos 100 y 101 de esta ley, cada una de ellas será sancionada por este hecho, con reclusión de tres (3) a diez (10) años y multa de RD\$100,000.00 (cien mil pesos) a RD\$250,000.00 (doscientos cincuenta mil pesos)".

"Artículo 103.— En todos los casos la tentativa de las infracciones señaladas precedentemente será castigada como el crimen mismo".

"Artículo 104.— Las instituciones financieras que, con conocimiento de sus organismos rectores o las personas que tienen el poder de dirigir la política y las operaciones de las mismas, y deliberadamente violen las disposiciones de los Artículos 99, 100, 101 y 102 y cualesquiera otras previsiones de esta ley, independientemente de la responsabilidad penal que pudiera corresponderles a las personas responsables por los delitos de tráfico ilícito de drogas, serán sancionadas con multa de RD\$100,000.00 (cien mil pesos oro) a RD\$250,000.00 (doscientos cincuenta mil pesos oro). Cuando el caso lo ameritare, el tribunal competente recomendará a la Junta Monetaria, vía la Superintendencia de Bancos, la

cancelación de la licencia que ampara las operaciones de la institución sancionada. Con la misma pena serán sancionados personalmente los empleados, funcionarios, directores y otros representantes autorizados que, actuando como tales, deliberadamente violen las disposiciones de los textos legales arriba citados".

"Artículo 105.— El tribunal apoderado de un caso de lavado dictará, en cualquier momento, sin notificación ni audiencia previa, una orden de incautación o congelación provisional, con el fin de preservar la disponibilidad de los bienes, productos o instrumentos relacionados con el tráfico ilícito y otros delitos conexos previstos en esta ley".

"Párrafo I.— Las instituciones financieras que entreguen fondos en virtud de esta disposición quedarán descargadas frente a personas afectadas por la sola entrega a las autoridades de fondos incautados".

"Párrafo II.— Los bienes decomisados o incautados por la Dirección Nacional de Control de Drogas pasarán de inmediato, bajo inventario, a la custodia y cuidado del Consejo Nacional de Drogas, hasta que intervenga sentencia que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada".

"Artículo 106.— Serán decomisados todos los bienes, productos o instrumentos relacionados con un delito de tráfico ilícito o delitos conexos, y si no pudieran ser decomisados como resultado de cualquier acto u omisión del condenado, el tribunal ordenará el decomiso de cualesquier otros bienes del condenado por un valor equivalente u ordenará que pague una multa por dicho valor".

"Artículo 107.— El tribunal competente ordenará la devolución de los bienes, productos o instrumentos al reclamante de buena fe, siempre que tenga un interés jurídico legítimo y no se le pueda imputar ninguna falta o participación directa o indirecta en un delito de tráfico ilícito de drogas o delitos conexos".

"Artículo 108.— Los bienes o instrumentos confiscados por sentencia definitiva e irrevocable que no deban ser destruidos, el Consejo Nacional de Drogas dispondrá su venta en pública subasta a adjudicando éstos al mejor postor y último subastador. Los fondos así obtenidos se distribuirán conforme a lo establecido en el párrafo del Artículo 76".

"Artículo 109.— Las instituciones financieras estarán obligadas a proporcionar a los tribunales, a la Dirección Nacional de Control de Drogas y a los organismos de seguridad del Estado, vía la Superintendencia de Bancos, en el más breve plazo, cualquier información que les sea requerida relacionada con la comisión de los delitos previstos en los Artículos 99, 101, 102, 103, 104, y cualesquier otros previstos en la presente ley".

"Párrafo I.— Las instituciones financieras, de créditos, las empresas transportistas de dinero o remesadoras no reguladas por los organismos rectores del sector financiero proporcionarán las informaciones requeridas por el tribunal, la autoridad competente o la Dirección Nacional de Control de Drogas, a través de la administración tributaria, en el más breve plazo".

"Párrafo II.— La violación al presente artículo será condenada con las penas y multas establecidas en el Artículo 104 de la presente ley.

"Artículo 110.— El tribunal apoderado cooperará con el tribunal competente de otro Estado, a fin de prestarse asistencia mutua en los casos de delito de tráfico ilícito conexos, dentro de los límites de sus respectivos ordenamientos jurídicos y de las normas de derecho internacional".

"Artículo 111.— El tribunal competente podrá recibir una solicitud de un tribunal o autoridad competente de otro Estado para identificar, detectar, incautar o decomisar bienes, productos o instrumentos relacionados con un delito de tráfico ilícito o delitos conexos y podrá disponer las medidas necesarias, incluidas las señaladas en esta ley, siempre que dicha solicitud esté acompañada de una orden judicial o sentencia expedida por la autoridad y de acuerdo a las normas legales de la República Dominicana y del derecho internacional".

"Artículo 112.— El tribunal podrá recibir o tomar medidas apropiadas sobre una solicitud de un tribunal o autoridad competente de otro Estado para la prestación de asistencia en relación con una investigación o proceso de carácter penal referente a un delito de tráfico ilícito o delitos conexos".

"Artículo 113.— Las disposiciones legales referentes al secreto o reserva bancaria no serán un impedimento para el cumplimiento de la presente ley cuando la información sea solicitada por el tribunal competente por intermedio de los organismos rectores del sector financiero".

"Artículo 114.— El que a sabiendas, por sí o por interpósita persona divulgue las informaciones o traicione la confidencialidad de las mismas, con la finalidad de eludir las investigaciones de la autoridad competente relativas a los delitos de lavado de dinero, se sancionará con la pena de reclusión de dos (2) a cinco (5) años y multa de RD\$10,000.00 (diez mil pesos oro) a RD\$50,000.0 (cincuenta mil pesos oro)".

"Artículo 115.— No estará sujeto a la incautación para fines de confiscación, un bien mueble o inmueble arrendado o vendido bajo venta condicional por una persona física o moral, acreditada en el país, que sea usado en la comisión de un delito de tráfico ilícito de drogas, a menos que la autoridad competente pruebe la existencia de un vínculo delictivo entre el propietario del bien y la persona que lo alquile o venda".

"Artículo 116.— (Transitorio) La presente ley entrará en vigencia conjuntamente con el Reglamento de aplicación y ejecución dispuesto por el Artículo 94 de la Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas en la República Dominicana".

DADA en la Sala de Sesiones del Senado, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los diecinueve días del mes de septiembre del año mil

novecientos noventaicinco, años 152 de la Independencia y 133 de la Restauración.

Amable Aristy Castro,  
Presidente,

Rafael Octavio Silverio,  
Secretario

Milagros Ortiz Bosch,  
Secretaria Ad-Hoc

DADA en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los trece días del mes de noviembre del año mil novecientos noventaicinco, años 152 de la Independencia y 133 de la Resauración.

José Ramón Fadul Fadul,  
Presidente

L. Altagracia Guzmán  
Marcelino,  
Secretaría

Nelson de Js. Sánchez  
Vásquez,  
Secretario

JOAQUIN BALAGUER  
Presidente de la República Dominicana

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 55 de la Constitución de la República.

PROMULGO la presente Ley y mando que sea publicada en la Gaceta Oficial, para su conocimiento y cumplimiento.

DADA en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los diecisiete (17) días del mes de diciembre del año mil novecientos noventa y cinco, año 152 de la Independencia y 133 de la Restauración.

Joaquín Balaguer

## LEGISLACION DECRETO No. 14-97

**CONSIDERANDO:** Que la facultad concedida al Presidente de la República para conceder indultos tiene carácter constitucional y no está sujeta a otras limitaciones que las que establece el Acápite 27 del Artículo 55 de la Constitución de la República;

**CONSIDERANDO:** Que la facultad del Presidente de la República y del Procurador General de la República, según los casos, de ordenar la excarcelación por razones de enfermedad, les ha sido concedida por el Artículo 419 del Código de Procedimiento Criminal, y no puede, en consecuencia, ser modificada o limitada mediante decreto o reglamento;

**CONSIDERANDO:** Que la exención de multas organizada mediante el Reglamento aprobado por el Decreto No. 65-96, del 9 de febrero de 1996, además de ser un idóneo instrumento para la descongestión de las cárceles conforme a concepciones modernas y humanistas de política criminal, tiene su fundamento en previsiones de orden legal contenidas en el Artículo 53 del Código Penal y en la Ley 674, del 21 de abril de 1934, los cuales no pueden ser modificados por decretos o reglamentos;

**CONSIDERANDO:** Que procede, en consecuencia, limitar los alcances de los Artículos 86 y 87 de la Ley 50-88 a las prohibiciones taxativamente señaladas en los mismos.

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 55 de la Constitución de la República, dicto el siguiente

### DECRETO:

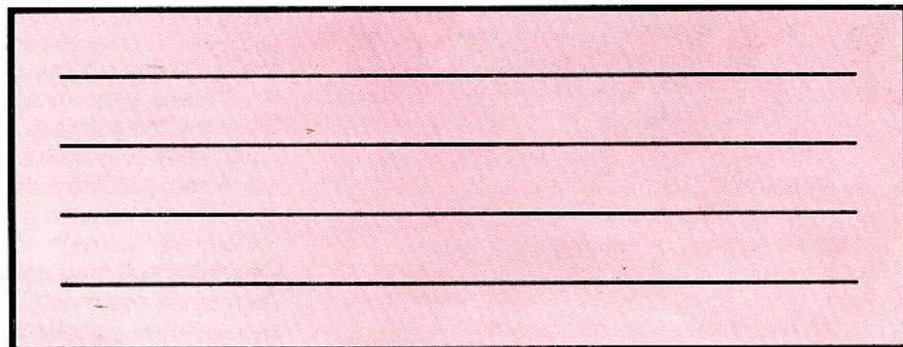
**Artículo 1.-** Se modifica el Acápite 1 del Artículo 9 del Reglamento de la Ley 50-88 sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana, establecido mediante el Decreto No. 288-96, de fecha 3 de agosto de 1996, para que rija del siguiente modo:

"1.- Conforme a los Artículos 86 y 87 de la Ley 50-88 sobre Drogas y Sustancias Controladas en la República Dominicana y sus modificaciones, no serán aplicables a los convictos por violación a la misma las circunstancias atenuantes previstas por el Artículo 463 del Código Penal ni se beneficiará con la libertad provisional bajo fianza a los que resulten procesados por su violación".

Dado en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los quince (15) días del mes de enero del año mil novecientos noventa y siete, año 153 de la Independencia y 134 de la Restauración.

LEONEL FERNANDEZ  
Presidente de la República Dominicana

Si resulta imposible entregarla, favor de devolverla a:  
**Revista de Ciencias Jurídicas**  
**Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra**



**Colección Revistas Ciencias Jurídicas  
PUCMM**

Obra donada a la biblioteca virtual de la Escuela Nacional de la Judicatura por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Esta colección contiene doctrina, legislación y jurisprudencia de los volúmenes históricos de la revista desde el año 1977 a 2015, constituyendo un aporte a la cultura jurídica y el estudio del Derecho.

