

LA  
C ONSTITUCIÓN DE LA  
R EPÚBLICA DOMINICANA



C OMENTADA POR LOS  
J UECES DEL PODER JUDICIAL

---

---

*La Constitución de la República Dominicana  
Comentada por los Jueces del Poder Judicial*



Una publicación de la  
**Suprema Corte de Justicia**

**Coordinación Gral.**  
Dianivel Guzmán Castillo  
Unidad de Investigación y Estudios Especiales

**Diseño de Portada**  
Enrique Read  
Dirección de Comunicaciones del Poder Judicial

**Diagramación**  
Manuel Peralta Ramírez y José Miguel Pérez N.  
Centro de Documentación e Información Judicial Dominicano  
CENDIJD

**Impreso en**  
Editora Corripio, C. por A.  
Octubre 2006.

Primera edición  
2000 ejemplares

*Impreso en República Dominicana  
Printed in Dominican Republic*

---

---



# INDICE

Presentación ..... xi

## **Constitución de la República Dominicana Comentada por los Jueces del Poder Judicial**

### **TITULO I**

#### **SECCION I**

##### **De la Nación, de su Soberanía y de su Gobierno**

ARTICULO 1 ..... 1  
ARTICULO 2 ..... 5  
ARTICULO 3 ..... 7  
ARTICULO 4 ..... 11

#### **SECCION II**

##### **Del Territorio**

ARTICULO 5 ..... 16  
ARTICULO 6 ..... 19

#### **SECCION III**

##### **Del Régimen Económico y Social Fronterizo**

ARTICULO 7 .....

### **TITULO II**

#### **SECCION I**

##### **De los Derechos Individuales y Sociales**

ARTICULO 8 ..... 21  
    Numerales 1 y 2 ..... 25

Numeral 3 ..... 35  
Numeral 4 ..... 46  
Numeral 5 ..... 60  
Numeral 6 ..... 78  
Numeral 7 ..... 83  
Numeral 8 ..... 94  
Numerales 9 y 10..... 99  
Numeral 11 ..... 105  
Numeral 12 ..... 109  
Numeral 13 ..... 112  
Numeral 14 ..... 127  
Numeral 15 ..... 133  
Numeral 16 ..... 152  
Numeral 17 ..... 171

**SECCION II**  
**De los Deberes**

ARTICULO 9 ..... 181  
ARTICULO 10 ..... 182

**TITULO III**  
**Derechos Políticos**

**SECCION I**  
**De la Nacionalidad**

ARTICULO 11 ..... 196

**SECCION II**  
**De la Ciudadanía**

ARTICULO 12 .....	210
ARTICULO 13 .....	210
ARTICULO 14 .....	210
ARTICULO 15 .....	210

**TITULO IV**

**SECCION I**  
**Del Poder Legislativo**

ARTICULO 16 .....	226
ARTICULO 17 .....	226
ARTICULO 18 .....	226
ARTICULO 19 .....	226
ARTICULO 20 .....	226

**SECCION II**  
**Del Senado**

ARTICULO 21 .....	237
ARTICULO 22 .....	237
ARTICULO 23 .....	237

**SECCION III**  
**De la Cámara de Diputados**

ARTICULO 24 .....	242
ARTICULO 25 .....	242
ARTICULO 26 .....	242

**SECCION IV**  
**Disposiciones comunes a ambas Cámaras**

ARTICULO 27 .....	250
ARTICULO 28 .....	250

ARTICULO 29 ..... 250  
ARTICULO 30 ..... 250  
ARTICULO 31 ..... 250  
ARTICULO 32 ..... 250  
ARTICULO 33 ..... 251  
ARTICULO 34 ..... 251  
ARTICULO 35 ..... 251  
ARTICULO 36 ..... 252

**SECCION V  
Del Congreso**

ARTICULO 37 ..... 271

**SECCION VI  
De la Formación y Efecto de las Leyes**

ARTICULO 38 ..... 356  
ARTICULO 39 ..... 360  
ARTICULO 40 ..... 364  
ARTICULO 41 ..... 365  
ARTICULO 42 ..... 370  
ARTICULO 43 ..... 371  
ARTICULO 44 ..... 372  
ARTICULO 45 ..... 372  
ARTICULO 46 ..... 389  
ARTICULO 47 ..... 401  
ARTICULO 48 ..... 402

**TITULO V**

**SECCION I  
Del Poder Ejecutivo**

ARTICULO 49 ..... 405

ARTICULO 50 .....	407
ARTICULO 51 .....	409
ARTICULO 52 .....	410
ARTICULO 53 .....	410
ARTICULO 54 .....	411
ARTICULO 55 .....	413
ARTICULO 56 .....	448
ARTICULO 57 .....	448
ARTICULO 58 .....	448
ARTICULO 59 .....	448
ARTICULO 60 .....	448

**SECCION II**

**De los Secretarios de Estado**

ARTICULO 61 .....	481
ARTICULO 62 .....	484

**TITULO VI**

**SECCION I**

**Del Poder Judicial**

ARTICULO 63 .....	486
-------------------	-----

**SECCION II**

**De la Suprema Corte de Justicia**

ARTICULO 64 .....	518
ARTICULO 65 .....	526
ARTICULO 66 .....	530
ARTICULO 67 .....	534

**SECCION III**

**De las Cortes de Apelación**

ARTICULO 68 .....	544
-------------------	-----

ARTICULO 69 ..... 544  
ARTICULO 70 ..... 574  
ARTICULO 71 ..... 576

**SECCION IV**  
**Del Tribunal de Tierras**

ARTICULO 72 ..... 581

**SECCION V**  
**De los Juzgados de Primera Instancia**

ARTICULO 73 ..... 588  
ARTICULO 74 ..... 588  
ARTICULO 75 ..... 588

**SECCION VI**  
**De los Juzgados de Paz**

ARTICULO 76 ..... 593  
ARTICULO 77 ..... 594

**TITULO VII**  
**De la Cámara de Cuentas**

ARTICULO 78 ..... 597  
ARTICULO 79 ..... 600  
ARTICULO 80 ..... 604  
ARTICULO 81 ..... 605

**TITULO VIII**  
**Del Distrito Nacional y de los Municipios**

ARTICULO 82 ..... 607  
ARTICULO 83 ..... 610  
ARTICULO 84 ..... 612  
ARTICULO 85 ..... 613



**TITULO IX**  
**Del Régimen de las Provincias**

ARTICULO 86 .....	615
ARTICULO 87 .....	615

**TITULO X**  
**De las Asambleas Electorales**

ARTICULO 88 .....	619
ARTICULO 89 .....	619
ARTICULO 90 .....	619
ARTICULO 91 .....	619
ARTICULO 92 .....	620

**TITULO XI**  
**De las Fuerzas Armadas**

ARTICULO 93 .....	642
ARTICULO 94 .....	643

**TITULO XII**  
**Disposiciones Generales**

ARTICULO 95 .....	645
ARTICULO 96 .....	645
ARTICULO 97 .....	654
ARTICULO 98 .....	654
ARTICULO 99 .....	664
ARTICULO 100.....	669
ARTICULO 101.....	671
ARTICULO 102.....	721
ARTICULO 103.....	728

ARTICULO 104.....	731
ARTICULO 105.....	750
ARTICULO 106.....	754
ARTICULO 107.....	757
ARTICULO 108.....	760
ARTICULO 109.....	762
ARTICULO 110.....	777
ARTICULO 111.....	788
ARTICULO 112.....	788
ARTICULO 113.....	804
ARTÍCULO 114.....	804
ARTICULO 115.....	805

### **TITULO XIII**

#### **De las Reformas Constitucionales**

ARTICULO 116.....	811
ARTICULO 117.....	811
ARTICULO 118.....	812
ARTICULO 119.....	813
ARTICULO 120.....	814

#### **Anexos**

Constitución de la República Dominicana .....	817
Autores .....	879

## *PRESENTACIÓN*

Cuando el pasado año sometí al Pleno de la Suprema Corte de Justicia el proyecto, estaba consciente de la importancia del mismo, y no albergaba ningún tipo de dudas de que la Constitución de la República Dominicana Comentada por los Jueces del Poder Judicial, era factible, pues no solamente conocía, sino que estaba consciente de que a lo interno de nuestra estructura judicial contábamos con jueces capaces de abordar el tema con responsabilidad y con conocimiento de causa.

Más de nueve años al frente del máximo tribunal judicial del país me han permitido tener durante este tiempo una estrecha relación con todos los presidentes de cortes supremas y tribunales supremos de justicia, no tan sólo de hispanoamérica sino también de otras latitudes, lo que me ha convertido en actor de primer orden en el conocimiento de los asuntos judiciales de los países que integran la comunidad internacional.

Esa experiencia acumulada me dota de la fuerza necesaria para afirmar que no conozco ningún otro país donde una participación tan masiva, setenta y tres jueces, incluyendo los dieciséis integrantes de la Suprema Corte de Justicia, hayan puesto todos sus conocimientos sobre la Constitución Política para desarrollar este proyecto, como los jueces dominicanos participantes en el presente estudio.

Antes de la designación en el año 1997 de los actuales jueces de la Suprema Corte de Justicia, resultaba extraño, más que raro, que un miembro de la judicatura nacional se interesara por los asuntos constitucionales. Es más, la cultura judicial de esa etapa de nuestra historia consideraba que la Constitución de la República no se aplicaba en los tribunales; realmente se desconocía el principio de la Supremacía de la Constitución.

En la actualidad nuestros jueces, gracias al esfuerzo desplegado por nuestra Escuela Nacional de la Judicatura, a través de los diferentes programas de capacitación, tanto por la vía presencial como por la virtual, sobre la constitucionalización de los procesos judiciales, como de otros temas relativos a nuestra Carta Magna, están totalmente conscientes de que éste instrumento jurídico no es tan sólo un pacto político, sino la fuente primigenia de nuestros derechos y deberes.

Estoy totalmente convencido de que lo expresado en esta obra por nuestros magistrados es una contribución importante a la consolidación de un Poder Judicial independiente y al forjamiento de un verdadero Estado de Derecho Democrático, donde cada ciudadano encuentre de manera accesible protección a sus derechos fundamentales.

**Dr. Jorge A. Subero Isa**

Presidente de la Suprema Corte de Justicia

# **La Constitución de la República Dominicana Comentada por los Jueces del Poder Judicial**

**«ARTÍCULO 1.-** *El pueblo dominicano constituye una Nación organizada en Estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana».*

La ciudad de San Cristóbal fue el lugar donde se votó nuestra primera Constitución por el Constituyente Soberano, constituido por 33 diputados electos al efecto, quienes en fecha 6 de noviembre de 1844, diseñaron el documento contentivo de la vida jurídica de la Nación dominicana. El constituyente estuvo influenciado por las Constituciones de los Estados Unidos de América de 1789 y la Constitución de Cádiz, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Francia.

El artículo primero de la primera Constitución dominicana, consagraba lo siguiente:

Los dominicanos se constituyen en nación libre, independiente y soberana, bajo un gobierno esencialmente civil, republicano, popular, representativo, electivo y responsable.

Para la época, los habitantes de la parte oriental de la isla de Santo Domingo tenían tres siglos compartiendo rasgos culturales propios: su idioma, creencias religiosas, historia política, hábitos, tradición, idiosincrasia, entre otros; reuniendo así las características de nación, muy diferentes a la haitiana que a la sazón ocupaba la isla, lo que dio como resultado el despertar del sentimiento nacional para los habitantes de la parte española de la isla, cuyo gentilicio adoptado fue de dominicanos, por la orden de los dominicos.

El Art. primero consagraba el principio de “nación libre”, concepto de libertad tomado de la Declaración Universal de los derechos Humanos y de la Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787, que implicaba la abolición de la esclavitud mediante el establecimiento de las libertades ciudadanas y las garantías del respeto a los demás derechos civiles y políticos de los dominicanos por la entonces Junta Central Gubernativa, con la salvedad impuesta por el Art. 210 de la Constitución, que otorgaba plenos poderes al Presidente de la República mientras no se firmara el armisticio<sup>1</sup>.

Al consagrar el principio de la independencia, el constituyente fue más allá de lo que proclamaba un sector de la población que abogaba por la separación de la República de Haití bajo el establecimiento de un protectorado extranjero, dándole así a la naciente República la potestad de regir su propio destino prescindiendo de toda sumisión a los intereses de los imperios de la época, conformados por Francia, Inglaterra, Estados Unidos de América y el Reino de España.

La soberanía de la Nación dominicana se manifiesta a través del poder indiviso de que hace uso la sociedad como expresión suprema de su voluntad colectiva. Cada vez que el Estado se desvía del derecho e inclina hacia la fuerza las funciones que por delegación expresa ejerce<sup>2</sup>; es decir, que la soberanía radica en el pueblo que es la autoridad suprema e independiente, y la ejerce a través de los órganos constitucionales representativos; teniendo este la facultad de autodeterminación de su forma de organización política, la que optó mediante el sistema de gobierno esencialmente civil, republicano, popular, representativo, electivo y responsable.

---

1 Moya Pons, Frank. *Manual de Historia Dominicana*, UCMM, Santiago, 6ta. Edición, 1981, Pág. 295.

2 Hostos, Pág. 55.

Se manifiesta a través de las autoridades electas por el voto popular las cuales deben ser esencialmente civiles, abdicando así la idea de que los órganos constitucionales representativos sean servidos por militares en ejercicio. Republicano, adoptando así la forma de gobierno civil y representativo en el que el poder reside en el pueblo, personificado este por un ciudadano electo por las mayorías, denominado presidente. Representativo, pues es un poder delegado por el pueblo al cual se debe rendir cuentas de gestión; y responsable, pues los representantes deben responder por sus actuaciones cuando sean contrarias a los intereses de la ciudadanía.

De lo anterior se tiene, que al ser los dominicanos una población organizada políticamente en un territorio, como nación soberana e independiente, era imperativo el reconocimiento internacional de la República Dominicana como Estado.

La Constitución vigente establece en su Art. 1, lo siguiente:

*“El pueblo dominicano constituye una nación organizada en Estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana”.*

Las Constituciones escritas suelen contener dos partes bien diferenciadas: el preámbulo y el articulado, dice el profesor Gerardo Fernández. El último se divide a su vez en una parte dogmática y una orgánica. La parte dogmática contiene la Declaración de Derechos y Libertades, así como los deberes de los ciudadanos. La orgánica comprende las normas que rigen la estructura y funcionamiento del Estado y la distribución de las competencias<sup>3</sup>.

---

3 Nota de párrafo: Gerardo Fernández, Estudio sobre la Consagración constitucional de los derechos y garantías, publicado en la obra Constitución y Reforma, Editado por la Copre, Caracas; tomado de la obra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Comentada, Edit. Atenea, Caracas, Venezuela, Tomo I, Pág. 19.

Nótese que en el Art. primero contiene normas relativas a la organización, estructura orgánica y territorial del Estado, instituyendo una relación conceptual entre los valores libertad, independencia y Estadidad, proclamados por la nación cuya identidad es República Dominicana. Después de usar en la Constitución de 1844 la expresión “los dominicanos”, el Constituyente adopta ahora el término “el pueblo dominicano” dejando intacta la expresión de nación y adopta en este texto el elemento territorial de “Estado” libre e independiente, confirmándose así el poder de autodeterminación de la República Dominicana como país independiente.

**Onásis Pelegrín Pelegrín**



**«ARTICULO 2.-** *La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación».*

## **Sobre el Concepto de Soberanía**

El artículo 2 de la Constitución establece, al igual que la Constitución francesa de 1793, que la soberanía reside en el pueblo (soberanía popular), del cual emanan los poderes del Estado, siendo a su vez la fuente del derecho, del poder supremo y el gobierno, en virtud del principio de representación establecido en el mismo artículo. Puede dictar o derogar leyes, administrar los recursos del pueblo e impartir justicia. En el marco político-jurídico interno, este concepto es conocido como soberanía nacional y contiene las características de ser única, indivisible, intransferible e inviolable. Eduardo Jorge Prats, establece en el volumen I de su obra Derecho Constitucional, que este concepto es conocido como la soberanía en el Estado, es decir, la soberanía como competencia del Estado, que se divide entre todos los miembros del pueblo, señalando acertadamente, que este Art. consagra el principio de legitimidad democrática, el cual sirve de base para la organización del poder configurado en la Constitución y que a su vez somete al pueblo a las normas y límites establecidos por el constituyente.

Es preciso señalar que este artículo consagra además el Principio de Representación, *ut supra* señalado, que no es más que la manifestación del poder constituyente del pueblo mediante el cual designa, a través de la voluntad popular puesta de manifiesto con el sufragio universal, sus representantes para que actúen y tomen decisiones en su nombre. Es por esto que Eduardo Jorge Prats, en su obra anteriormente mencionada, establece que el presente Art. es la fuente del principio democrático y a su vez, al enunciar que “la soberanía Nacional corresponde al pueblo, de quien emanan

todos los poderes del Estado...”, define como forma del Estado dominicano la democracia.

## **La Soberanía en la Constitución Dominicana**

El constituyente de 1844, consagró en el Art. 39 de nuestra primera Constitución que la soberanía reside en la universalidad de los ciudadanos y era ejercida por tres poderes delegados y de manera separada, de donde se colige que la soberanía residía en el pueblo. En el mismo orden de ideas, la Constitución de 1854, modificó el concepto de soberanía y consagró que la misma pertenecía a la Nación. El concepto de soberanía se ha mantenido no obstante las modificaciones de que ha sido objeto la Constitución dominicana; sin embargo, ha sido ampliado en la modificación de 1994.

La soberanía tiene sus orígenes en el Estado moderno, a finales de la Edad Media, siendo definida por Jean Bodino, en su obra *Los seis libros de la República*, como el poder absoluto y perpetuo de una República o de un Estado. Según Bodino, se caracteriza por ser perpetua, ya que no tiene ninguna limitación; absoluta toda vez que no está sujeta a imposiciones, e indivisible porque no se comparte, no obstante puede ser ejercida por el Rey (la monarquía); una asamblea (la aristocracia) o por el pueblo (la democracia). Para Luigi Ferrajoli, la soberanía es un concepto a un mismo tiempo jurídico y político, en que confluyen todos los problemas y las aporías de la teoría positivista del derecho y del Estado.<sup>1</sup>

---

1 Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías, la Ley del más débil*. 4ta. Edición. Editora Trola, 2004, Págs. 147 y 148.

**«ARTICULO 3.-** *La soberanía de la Nación dominicana, como Estado libre e independiente, es inviolable. La República es y será siempre libre e independiente de todo poder extranjero. Por consiguiente, ninguno de los poderes públicos organizados por la presente Constitución podrá realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una ingerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en esta Constitución. El principio de la no intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana.*

*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, y se pronuncia en favor de la solidaridad económica de los países de América y apoyará toda iniciativa que propenda a la defensa de sus productos básicos y materias primas».*

El presente artículo es de importancia capital para el Estado dominicano tanto en el campo de la política internacional como del derecho internacional toda vez que en cuanto a este primer aspecto, por una parte consagra la soberanía territorial del Estado dominicano, es decir el dominio del Estado sobre su territorio, del cual forman parte sus islas adyacentes, el mar territorial, el suelo y el subsuelo marinos correspondientes, así como el espacio aéreo sobre ellos comprendidos (Art. 5 de la Constitución). Sobre la soberanía territorial señala Jorge Prats, en su obra Derecho Constitucional, volumen I, que tiene tres características, a saber: plenitud, porque el Estado la ejerce dentro de su territorio; exclusividad, toda vez que en el territorio estatal no se permite a otro Estado el ejercicio de competencias, e inviolabilidad consagrado por el Art. de marras al establecer que la Nación es inviolable.

En el mismo orden de ideas, consagra la soberanía del Estado frente a otros Estados, mediante el Principio de No Intervención, dejando claramente establecido que la soberanía de la Nación dominicana, como Estado libre e independiente, es inviolable, por parte de otra Nación o poder extranjero, lo que significa que no debe permitir la intervención por parte de otro Estado, de forma directa o indirecta, en sus asuntos internos o externos al señalar lo siguiente:

*“...ninguno de los poderes públicos organizados por la presente Constitución podrá realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen..”.*

En cuanto al segundo aspecto, el Estado dominicano se encuentra legitimado para intervenir en el ámbito del Derecho Internacional, toda vez que en su párrafo final consagra el reconocimiento del Derecho Internacional general y americano adoptado por los órganos internos, señalando que: “La República Dominicana reconoce y aplica las normas del derecho internacional general y americano en la medida que sus poderes públicos las hayan adoptado...”. En este orden de ideas, algunos autores, entre los que se destaca Luigi Ferrajoli, señalan que la soberanía está en crisis debido a un sistema de normas internacionales vinculantes entre los Estados signatarios de dichas normas, así como también por la aplicación de la ley del más fuerte y sobre todo por la existencia de soberanías limitadas, disminuidas, dependientes, endeudadas y diferenciadas.

En este sentido, somos de opinión que si bien es cierto que un Estado, al suscribir un pacto o un tratado internacional queda vinculado a las normas y límites de los mismos, no está cediendo parte de su soberanía sino que, por el contrario, se observa una reafirmación de la soberanía toda vez que en primer lugar la firma

del pacto o del tratado por parte de un gobierno es realizada respetando la Constitución y las normas jurídicas internas y bajo la premisa del principio de la autonomía de la voluntad de las partes, de donde debemos inferir que dicho gobierno se encuentra ejerciendo legítimamente la soberanía en virtud del principio de representación. En segundo lugar es preciso señalar que los Pactos o Tratados formarán parte de nuestro ordenamiento jurídico siempre y cuando sean ratificados por el Congreso de la República; y por último, no podemos perder de vista que el pueblo es el único y legítimo detentador supremo de la soberanía, por lo que un gobierno nunca podría, desde la esfera jurídica, ceder la soberanía de un Estado a otro, porque no se puede ceder aquello que no le pertenece. Ahora bien, dicha soberanía no es absoluta, toda vez que el presente Art. establece su limitante interna al señalar que: “La República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional general y americano...”, y en la esfera internacional, la Carta de la ONU y los Pactos internacionales sobre Derechos Humanos, se erigen como el medio idóneo para limitar la potestad externa de los Estados, siempre y cuando los poderes públicos hayan adoptado dichas normas.

Finalmente, y siguiendo dentro del campo del Derecho Internacional, este Art. es la fuente del bloque de constitucionalidad de la República Dominicana, toda vez que al combinar el reconocimiento y aplicación de las normas del derecho internacional debidamente ratificadas por el Congreso Nacional, establecidas en este artículo, con el contenido del Art. 10 que dispone que los derechos y deberes enumerados en los artículos 8 y 9 de la Constitución no son limitativos, es decir que toda la normativa sobre derechos humanos contenidas en declaraciones, pactos, convenios y tratados internacionales forman parte de nuestro ordenamiento jurídico.

**Antonio Otilio Sánchez**

**BIBLIOGRAFÍA**

- 1) Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo II C-D. 12ª Edición. Editorial Guillermo Cabanellas, 1979.
- 2) *Constitución de la República Dominicana 1994. Conceptuada e Indizada*, Editora Taíno, S. A. Edición a cargo de Aura Celeste Fernández R., 1994.
- 3) Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil*. 4ta Edición. Editorial Trotta, 2004.
- 4) Jorge García, Juan. *Derecho Constitucional Dominicano*. 2da. Edición. Editora Corripio, C. por A., 2004.
- 5) Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*, Vol. I. 1ra Edición. Gaceta Judicial, 2003.
- 6) Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* 1ra. Edición de Panamericana Editorial Ltda., 1994.
- 7) *Resolución No. 1920-2003*. Suprema Corte de Justicia República Dominicana, 2003.

**«ARTICULO 4.-** *El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo.*

*Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes».*

Uno de los pilares en que se apoya toda democracia consiste en que el Estado se organice políticamente en un gobierno civil, republicano, democrático y representativo, como se consagra en el artículo 4 de la Constitución Dominicana vigente, el cual adopta la tesis de Montesquieu, y que a su vez inspiró al constituyente norteamericano, y de éste al dominicano sobre la distribución de los poderes del Estado, en legislativo, ejecutivo y judicial, al consignar en la Carta sustantiva lo siguiente: “El gobierno de la nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes”.

El gobierno, conformado por los tres poderes del Estado, ejerce funciones diferentes en su esencia; el legislativo, legisla o vota las leyes conforme con la Constitución; el ejecutivo, recauda y administra los impuestos y vela por la seguridad, el orden y cumplimiento de las leyes, entre otros; el Judicial, en el reconocimiento de los derechos y garantías constitucionales del ciudadano y como guardiana de la Constitución vela por el respeto de los derechos fundamentales y la Constitucionalidad de los actos emanados de los demás poderes del Estado. Funciones que son independientes entre dichos poderes del Estado, por lo que, en

principio, el uno no debe inmiscuirse en el ejercicio del otro poder. Según Eugenio María de Hostos, “el poder del Estado es la suma de capacidades que conjunta y separadamente tienen cada una de las instituciones y el Estado, o conjunto de todas ellas, para favorecer en todos y cada uno de los organismos que componen la sociedad, el desarrollo, el vigor y la realización del derecho”<sup>1</sup>.

La división de los tres poderes del estado fue una evolución de la correlación del derecho y del poder que se produjo en Inglaterra escindiéndose así: la autoridad del Monarca, el poder del Parlamento y las facultades de los Tribunales de Justicia<sup>2</sup>.

El constitucionalismo norteamericano concibe la división de los poderes del estado como un sistema de frenos y contrapesos, para asegurar que el ciudadano no sea perjudicado por los abusos de un poder del Estado. Que a decir de Ignacio de Otto, la Constitución es límite del poder del Estado o garantía de la libertad, es lo mismo que decir que con ella se fijan los límites del derecho y por tanto los límites dentro de los cuales ha de situarse cualquier expectativa que pretenda convertirse en derecho. Dicho de otro modo, la Constitución reduce las posibilidades de introducir poder público en las relaciones sociales.<sup>3</sup> Como también lo expresa de Otto en otra parte de su obra: Los poderes del Legislativo son definidos y limitados y para que tales fines no se confundan u olviden se ha escrito la Constitución.<sup>4</sup>

En un Estado de Derecho, el poder llamado a frenar los demás poderes es el poder judicial y por ello se afirma que la judicatura en una política democrática gobernada por el imperio del derecho constituye un

---

1 Hostos, Pág.46.

2 Hostos, Pág. 48.

3 De Otto, Ignacio, Pág. 39.

4 De Otto, Ignacio, Derecho Constitucional, Pág. 14.



baluarte contra el abuso, el mal uso o el exceso de poder en que pudiera incurrir la rama ejecutiva o legislativa protegiendo a los ciudadanos contra las ilegalidades gubernamentales<sup>5</sup>.

Las atribuciones de los representantes de cada Poder del Estado no debe ser delegada, es decir, cedida, ni permitir su usurpación por otra persona, organismo nacional o extranjero o Poder del Estado, sea del mismo Poder o de otro, debiendo en consecuencia, ser responsables en el ejercicio de sus respectivas funciones, cuya facultad sólo esta limitada por la Constitución y por las leyes.

Pero la separación e independencia de poderes era hasta hace unos años meramente formal, declarativo e idealista, pues en la realidad no existían los mecanismos legales que hicieran efectivo dichos principios, teniéndose como el super poder el ejecutivo, que al no consignarse en la Constitución el ideal Bolivariano<sup>6</sup> de consignar constitucionalmente como otro poder del Estado el Poder electoral o de los ciudadanos, el organismo electoral siempre estuvo en manos del Poder Político Ejecutivo a través del Senado, que a su vez designaba los miembros del Poder Judicial. Es mediante la reforma constitucional de agosto de 1994, que se adopta otro mecanismo de elección de los Jueces, mediante la creación de un organismo y político denominado Consejo Nacional de la Magistratura, que designaría en concurso público a los Jueces de la Suprema Corte de Justicia y estos a su vez a los demás jueces del Poder judicial; estableció además la inamovilidad de los jueces instituyendo la carrera judicial. Ese acontecimiento de nuestra historia reciente fruto de una crisis político electoral fue el que permitió sentar las bases de un verdadero Poder Judicial independiente, ya que el sector justicia era hasta entonces una especie de “gran mercado persa donde todo se compraba y vendía”

---

5 Cruceta, Jose Alberto. *Curso de de Garantías Judiciales, ENJ.*, Cruceta, Pág. 108.

6 Como lo ideó Simón Bolívar para la Constitución de Bolivia.

salvo honrosas excepciones, como usualmente lo proclamaba públicamente el representante del ejecutivo de entonces.

En su primer discurso del Día del Poder Judicial el 7 de enero de 1998, el Magistrado Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Jorge A. Subero Isa, dijo: “en el caso del Poder Judicial, el afán de dependencia y subordinación adquirieron niveles exorbitantes, pues los que en más de una ocasión clamaban públicamente por la independencia de ese poder, privadamente fueron agentes directos del tráfico de influencia y prohijadores de la corrupción, y en consecuencia sus beneficiarios”<sup>7</sup>.

Al elegirse los miembros de la Suprema Corte de Justicia bajo el nuevo sistema de selección en el mes de agosto de 1997, la sociedad anhelaba los cambios sustanciales que a la fecha hemos venido logrando en el Poder Judicial. Así lo dicen los artículos periodísticos y de revistas de la época, vb. “estamos en la coyuntura más favorable para alcanzar la independencia definitiva del Poder Judicial”;<sup>8</sup> “la independencia del Poder Judicial equivale a asegurarle, frente a los demás poderes del estado, e incluso frente a los grupos de presión, soberanía plena para poder juzgar conforme a la ley, de todo cuanto es apoderado y contra cualquier ciudadano, no importando su posición social o económica o política o su investidura”;<sup>9</sup> “sólo podemos hablar de un poder Judicial independiente si cada juez en particular tiene la posibilidad real de “juzgar” conforme a la ley y a su conciencia; y, por tanto, si se crean las condiciones que permitan a cada juez resistir, al momento de decidir, las presiones y las prebendas. Ese es el papel que la coyuntura le impone desempeñar a la nueva Suprema Corte de Justicia: crear las condiciones y el

---

7 Fausto Rosario, Adames. *Revista Gaceta Judicial No.24*, 15 al 29 enero 1998, Pág.4

8 Artículo de Guillermo Moreno, *Revista Gaceta Judicial No.24* del 15 al 29 de enero 1998, Pág.10.

9 Ibid.

ambiente que permitan a cada Magistrado hacer prevalecer la autoridad de la Ley y el interés de la justicia, más allá de los intereses creados. ...se requiere de un tipo de juez con una actitud de hacer valer su propia independencia”<sup>10</sup>;

Independencia que se ha pretendido alterar o modificar por una política orquestada y dirigida por resabios de sectores enemigos de la democracia, la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, tal como ha ocurrido en nuestra historia Republicana; sin embargo, con el Poder Judicial ha ocurrido como lo sentencia nuestro Himno Nacional escrito por la mano del ex Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, el insigne Emilio Prud’Homme: “que si fuere mil veces esclava, otras tantas ser libre sabrá”. Finalmente, suscribimos la consigna escrita por el magistrado Alberto Cruceta en la 5ta. unidad del curso Garantías Constitucionales preparado por la Escuela Nacional de la Judicatura en el año 2000, “[o] los jueces son independientes, o en lugar de impartir justicia la perpetran. O la justicia es independiente de cualquier poder político, social o económico o no es justicia”<sup>11</sup>.

**Onásis Pelegrín Pelegrín**

---

10 Artículo de Guillermo Moreno, Revista Gaceta Judicial No.24 del 15 al 29 de enero 1998, Pág.10.

11 Curso de Garantías Constitucionales, Pág.107.

**«ARTÍCULO 5.-** *El territorio de la República Dominicana es y será inalienable. Está integrado por la parte oriental de la isla de Santo Domingo y sus islas adyacentes. Sus límites terrestres irreductibles están fijados por el Tratado Fronterizo de 1929, y su Protocolo de Revisión de 1936.*

*Se divide políticamente en un Distrito Nacional, en el cual estará comprendida la capital de la República, y en las provincias que determine la ley. Las provincias, a su vez se dividen en municipios.*

*Son también parte del territorio nacional, el mar territorial y el suelo y subsuelo submarinos correspondientes, así como el espacio aéreo sobre ellos comprendido. La extensión del mar territorial, del espacio aéreo y de la zona contigua y su defensa, lo mismo que las del suelo y subsuelo submarinos y su aprovechamiento, serán establecidos y regulados por la ley.*

*La ley fijará el número de las provincias, determinará sus nombres y los límites de éstas y del Distrito Nacional, así como los de los municipios en que aquellas se dividen, y podrá crear también con otras denominaciones, nuevas divisiones políticas del territorio».*

**«ARTÍCULO 6.-** *La ciudad de Santo Domingo de Guzmán es la capital de la República y el asiento del gobierno nacional».*

Comentar los artículos 5 y 6 de la Constitución, es de gran importancia para los ciudadanos de la nación dominicana. Tenemos que el artículo 5 se refiere al territorio nacional el cual está dividido en provincias y el Distrito Nacional y sus islas adyacentes; también comprende el mar territorial su suelo y subsuelo, el espacio aéreo y con ellos toda la zona contigua como límite de la soberanía nacional para la defensa y el uso de la explotación económica dominicana. Limita el territorio nacional la frontera, en el occidente de la isla, por el tratado fronterizo de 1929.

El nombre de la capital de la República es la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, según lo consagra el Art. 6 de la Constitución.

Es importante señalar, en cuanto a la frontera, que conforme a la primera Constitución aprobada el 6 de noviembre de 1844, en su artículo 2, señaló que los límites del territorio nacional, correspondían a la parte Española de la Isla de Santo Domingo y sus islas adyacentes y los límites eran los mismos del 1798, que la dividían por el lado occidental de la parte francesa y que estos límites quedaban definitivamente fijados. Previsión que no fue protegida por los dominicanos, debido a que el país perdió mucho territorio en la parte occidental a consecuencia de haberse fijado nuevos límites fronterizos, al firmarse el tratado de 1929.

También es importante indicar que la ciudad capital de la República Dominicana, en la primera Constitución se denominó ciudad de Santo Domingo, pero en la reforma constitucional de 1966, se le nombra como ciudad de Santo Domingo de Guzmán, la cual es el asiento del gobierno nacional.

Este artículo 5 de la Constitución prevé que la ley fijará el número de las provincias, determinará sus nombres y los límites y del Distrito Nacional, y que se podrán crear también con otras denominaciones, nuevas divisiones políticas del territorio. En la actualidad este párrafo de la Constitución se ha tergiversado al denominar la creación de una provincia copiando el nombre de Santo Domingo, que corresponde al nombre tradicional de la ciudad capital de la República Dominicana. Y dentro de sus límites contiguos, han escogido a una imaginaria cabecera de provincia dentro de un conglomerado urbano llamándola Santo Domingo que nunca se fundó ni creció como ciudad, sin establecer otra denominación como manda la Constitución en el propio Art. 5.

La República Dominicana ha firmado varios tratados internacionales sobre el mar territorial y el espacio aéreo; también

la Convención de Ginebra, en donde se expande el territorio nacional. En tal sentido el Estado adquiere soberanía sobre este mar territorial que incluye también el espacio aéreo sobre ese mar territorial, que podría llegar a 200 millas, el que puede explotarse económicamente, el lecho del mar territorial y el subsuelo de esas regiones submarinas.

**Héctor Enrique Marchena**

**«ARTICULO 7.-** *Es de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza, así como la difusión en el mismo de la cultura y la tradición religiosa del pueblo dominicano. El aprovechamiento agrícola e industrial de los ríos fronterizos se continuará regulando por los principios consagrados en el Artículo 6to. del Protocolo de Revisión de 1936 del Tratado de Frontera de 1929, y en el Artículo 10 del Tratado de Paz, Amistad y Arbitraje de 1929».*

Lo primero, es que dicho artículo establece el marco de la política de frontera entre nuestro país y la República de Haití.

El artículo 7 de la Constitución de la República, con su mandato estableciendo de alto interés nacional el desarrollo económico, social y cultural de la frontera, nos señala que ésta es más que las torres que marcan la división territorial.

El constituyente es visionario al recoger lo vertido en los tratados establecidos con la hermana República de Haití, pero nos ordena hacer estos acuerdos irreversibles mediante la construcción de una frontera económica, social y cultural.

Esta frontera social y cultural, no es para dividirnos del pueblo haitiano, sino para construir nuestra identidad como nación, nuestra organización social e independencia económica, para así establecer una relación de iguales con nuestros hermanos haitianos sin temor a la penetración indebida.

Cuando los tratados usan el cause de los ríos para establecer la frontera, la Constitución nos llama aprovechar sus aguas en forma conjunta. Así el agua no es un medio de división, sino de relación, de trabajo conjunto.

Considero que uno de los esfuerzos a los que debemos darle prioridad es al desarrollo conjunto de proyectos agrícolas e

industriales y que cada una de las partes se ocupe del desarrollo social y cultural que le corresponde.

El legislador dominicano, así como los negociadores nacionales y haitianos han actuado con sabiduría y sentido común al utilizar las aguas como frontera, a sabiendas de que estas tienen vida propia y fomentan las vidas de quienes le saben dar uso.

Fortalecer nuestra identidad es establecer una relación de iguales con todos los pueblos del mundo y en particular con el pueblo haitiano.

**María G. Garabito Ramírez**



**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...».*

La parte fundamental o enunciativa del artículo 8 de la Constitución no solamente es anunciativa de las disposiciones establecidas más adelante en sus numerales del 1 al 17, sino que además constituye el tronco de un frondoso árbol de donde nacen todas las ramas que en su conjunto constituyen lo que genéricamente se denomina derechos fundamentales.

A través de nuestra historia republicana esos derechos han sido consagrados en nuestra Constitución política bajo diferentes títulos y denominaciones, como son: 1) Derecho público de los dominicanos; 2) De los dominicanos; sus derechos y sus deberes; 3) Garantía de los dominicanos; 4) De los derechos individuales; 5) De los derechos humanos; 6) Derechos humanos y libertades fundamentales; 7) De los derechos individuales y sociales, denominación ésta que se mantiene en las reformas de 1966, 1994 y 2002.

Mientras el artículo 7 de la propia Constitución dispone que es de supremo interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza, así como la difusión en el mismo de la cultura y tradición religiosa del pueblo dominicano, el Art. 8 consagra cual es la finalidad principal del Estado.

Al efecto, el citado artículo dispone: “Art. 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de

libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos...”

Cuando se habla de finalidad se quiere significar el fin con que o por qué se hace algo; mientras que fin expresa el objeto o motivo con que se ejecuta algo.

En ese tenor podemos decir que el motivo u objeto principal de la existencia misma del Estado es, por un lado, la protección efectiva de los derechos de la persona humana, y por otro lado, el mantenimiento de los medios que le permitan (a la persona humana) perfeccionarse dentro de un orden de libertad individual y de justicia social.

Hay que destacar que el sujeto o titular principal de esa protección es la persona humana, aunque el mismo Art. 8 reconoce en sus numerales que también las personas morales se benefician de la misma.

De ese razonamiento se deriva que hay que colocar en primer orden a la persona humana como destinataria directa de los derechos y garantías contenidos en la comentada disposición constitucional, por lo que podemos decir que esos derechos protegidos constituyen un catálogo enunciativo de los derechos humanos, pues no debemos olvidar que el Art. 10 de nuestra Carta Magna expresamente dispone que la enumeración del Art. 8 no es limitativa.

Importa aclarar que la protección que brinda el estado a los derechos de la persona humana no es una protección cualquiera, sino que se trata de una protección que debe ser efectiva.

La libertad individual y la justicia social son valores dentro de los cuales la persona humana debe perfeccionarse progresivamente, razón por la cual el propio Estado debe propiciar ese clima.

No obstante la protección y garantía que ofrece el Estado a los derechos fundamentales consagrados en el artículo comentado, hay que reconocer que el mantenimiento de los medios de perfeccionamiento basados dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, no pueden ser contrarios al orden público, al bienestar general y a los derechos de todos.

Conjuntamente con las garantías mínimas que se encuentran establecidas en el Art. 8 de la Constitución, debemos consignar que también forma parte de nuestro derecho interno la normativa supranacional conformada por los tratados internacionales que reconocen derechos fundamentales.

Nuestro sistema constitucional se encuentra integrado por disposiciones de igual jerarquía que emanan de dos fuentes normativas esenciales: a) la nacional, formada por la Constitución y la jurisprudencia constitucional local, tanto la dictada mediante el control difuso como por el concentrado, y b) la internacional, compuesta por los pactos y convenciones internacionales, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fuentes normativas que en su conjunto, conforme a la mejor doctrina, integran lo que se ha denominado el bloque de constitucionalidad, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria.

Ese bloque de constitucionalidad está fundamentado en una serie de valores como son: el orden, la paz, la seguridad, la igualdad, la justicia, la libertad y otros que, al ser asimilados por nuestro ordenamiento jurídico, se configuran como patrones de razonabilidad, principio que se encuentra contenido en el Art. 8, numeral 5 de la Constitución.

No cabe duda de que en virtud del principio de la supremacía de la Constitución son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución.

Tampoco cabe duda de que el Art. 46 no comprende solamente los actos contrarios a la Constitución en sí, sino que también abarca todas las disposiciones que sean contrarias al bloque de la constitucionalidad tal como se ha concebido más arriba. Para esto existen las acciones y recursos legales puestos a disposición de los interesados.

Pero, qué decir cuando un derecho fundamental entra en contradicción con otro derecho fundamental? Aunque teóricamente esta situación no puede presentarse porque no existe una jerarquía entre los derechos fundamentales, en la práctica sí puede presentarse. En esta situación corresponde al juez, en su calidad de intérprete de la Constitución, privilegiar aquella disposición que sea más beneficiosa al sujeto de derecho, conforme a la finalidad principal de la existencia del Estado que es la protección efectiva de los derechos de la persona humana.

**Jorge A. Subero Isa**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:*

- 1.- *La inviolabilidad de la vida. En consecuencia, no podrá establecerse, pronunciarse ni aplicarse en ningún caso la pena de muerte, ni las torturas, ni ninguna otra pena o procedimiento vejatorio o que implique la pérdida o la disminución de la integridad física o de la salud del individuo.*
- 2.- *La seguridad individual. En consecuencia:*
  - a) *No se establecerá el apremio corporal por deuda que no proviniere de infracción a las leyes penales.*
  - b) *Nadie podrá ser reducido a prisión ni cohibido en su libertad sin orden motivada y escrita de funcionario judicial competente, salvo el caso de flagrante delito.*
  - c) *Toda persona privada de su libertad sin causa o sin las formalidades legales, o fuera de los casos previstos por las leyes, será puesta inmediatamente en libertad a requerimiento suyo o de cualquier persona.*
  - d) *Toda persona privada de su libertad será sometida a la autoridad judicial competente dentro de las cuarenta y ocho horas de su detención o puesta en libertad.*
  - e) *Todo arresto se dejará sin efecto o se elevará a prisión dentro de las cuarenta y ocho horas de haber sido sometido el*

*arrestado a la autoridad judicial competente, debiendo notificarse al interesado dentro del mismo plazo, la providencia que al efecto se dictare.*

- f) Queda terminantemente prohibido el traslado de cualquier detenido de un establecimiento carcelario a otro lugar sin orden escrita y motivada de la autoridad judicial competente.*
- g) Toda persona que tenga bajo su guarda a un detenido estará obligado a presentarlo tan pronto como se lo requiera la autoridad competente.*

*La ley de Habeas Corpus determinará la manera de proceder sumariamente para el cumplimiento de las prescripciones contenidas en las letras a), b), c), d), e), f), y g) y establecerá las sanciones que procedan.*

- h) Nadie podrá ser juzgado dos veces por una misma causa.*
- l) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo.*
- j) 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. Las audiencias serán públicas, con las excepciones que establezca la ley, en los casos en que la publicidad resulte perjudicial al orden público o a las buenas costumbres».*

El Título II Sección I de nuestra Constitución está dedicado a los Derechos Individuales y Sociales. Su artículo 8 numeral 1, consagra, en primer término, el deber del Estado de proteger la vida de todo ser humano. Y lo hace de la siguiente manera: “La inviolabilidad de la vida. En consecuencia, no podrá establecerse,

pronunciarse ni aplicarse en ningún caso la pena de muerte, ni las torturas, ni ninguna otra pena o procedimiento vejatorio o que implique la pérdida o la disminución de la integridad física o de la salud del individuo”. Por ser la vida la integradora o base de la sociedad humana, se le tiene como el derecho de mayor jerarquía cuya protección se extiende a la vida que se desarrolla en el vientre materno, salvo cuando la continuación del embarazo resulta inadecuada para preservar la vida o el estado de salud de la madre.

La pena de muerte, negadora de este derecho, existió en el país desde su fundación hasta 1924, cuando la reforma constitucional de ese año la suprimió para siempre, en tanto que la Ley No. 224, que establece el régimen penitenciario, sustituyó en 1984 la pena de trabajos públicos por la de treinta años de reclusión, como pena máxima. Como se ve, el deber del Estado de proteger la vida de todo ser humano, incluida la vida que se desarrolla en el claustro materno, se deriva directamente del Art. 8 numeral 1 de la Constitución, que garantiza la dignidad humana ya que, como lo ha afirmado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán (sentencia de la Sala Primera del 25 de febrero de 1975): “Donde exista vida humana, habrá dignidad humana”, sin que el portador sepa o no de esa dignidad y que ésta se le garantiza así mismo, pues las potenciales capacidades que desde un comienzo se le asignan al ser humano, son suficientes para justificar la dignidad humana. Es por ello que el mismo alto tribunal ha declarado nula, por inconstitucional, la medida que despenaliza la interrupción del embarazo, cuando no existe motivo.

Y es que la vida humana ocupa, como ya hemos expresado, el rango más alto en el orden constitucional; y lo es porque es la base vital de la dignidad humana y la premisa de todos los otros derechos humanos.

El numeral 2 del Art. 8 de la Constitución, por su parte, sirve de marco a las normas que delinear los principios que configuran

dentro del conjunto de los derechos de la persona humana, su protección y seguridad. Son estos: “1.- *La inviolabilidad de la vida*. En consecuencia, no podrá establecerse, pronunciarse ni aplicarse en ningún caso la pena de muerte, ni las torturas, ni ninguna otra pena o procedimiento vejatorio o que implique la pérdida o la disminución de la integridad física o de la salud del individuo.

**La seguridad individual. En consecuencia:**

- a) No se establecerá el apremio corporal por deuda que no proviniere de infracción a las leyes penales;
- b) Nadie podrá ser reducido a prisión ni cohibido a su libertad sin orden motivada y escrita de funcionario judicial competente, salvo el caso de flagrante delito;
- c) Toda persona privada de su libertad sin causa o sin las formalidades legales, o fuera de los casos previstos por las leyes, será puesta inmediatamente en libertad a requerimiento suyo o de cualquier persona;
- d) Toda persona privada de su libertad será sometida a la autoridad judicial competente dentro de las cuarenta y ocho horas de su detención o puesta en libertad;
- e) Todo arresto se dejará sin efecto o se elevará a prisión dentro de las cuarenta y ocho horas de haber sido sometido el arrestado a la autoridad judicial competente, debiendo notificarse al interesado dentro del mismo plazo, la providencia que al efecto se dictare;
- f) Queda terminantemente prohibido el traslado de cualquier detenido de un establecimiento carcelario a otro lugar sin orden escrita y motivada de la autoridad judicial competente;



- g) Toda persona que tenga bajo su guarda a un detenido estará obligada a presentarlo tan pronto como se lo requiera la autoridad competente. La Ley de Habeas determinará la manera de proceder sumariamente para el cumplimiento de las prescripciones contenidas en las letras a), b), c), d), e) f), y g) y establecerá las sanciones que procedan;
- h) Nadie podrá ser juzgado dos veces por una misma causa;
- i) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;
- j) 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. Las audiencias serán públicas, con las excepciones que establezca la ley, en los casos en que la publicidad resulte perjudicial al orden público o a las buenas costumbres.

El apremio corporal (*contrainte par corps*) es decir, la prisión en materia civil, ingresó en nuestro ordenamiento jurídico en razón de que tal instituto es la materia que integra el Título XVI, del Código Civil, promulgado en Francia el 21 de marzo de 1804, y adoptado por nosotros como Ley de la Nación en 1845. Es por eso que los artículos 2059 al 2070 de ese código, reglamentaban el apremio corporal, o sea, la prisión por deuda, la cual fue proscrita en la reforma constitucional de 1865 y restablecida en 1877, pero haciéndose constar, hasta la fecha, en torno a ese aspecto de la seguridad individual, lo siguiente: “No se establecerá el apremio corporal por deuda que no proviniere de infracción a las leyes penales”. La antigua disposición desaparecida, permitía al acreedor constreñir al deudor al cumplimiento de sus obligaciones por medio de la cárcel.

Las letras b), c), d) y e) del mismo numeral 2 del Art. 8 de la Constitución, hablan fundamentalmente de la forma en que debe

producirse cualquier restricción a la libertad individual, exigiéndose para ello, en primer lugar, que la orden que así lo disponga debe emanar de funcionario judicial competente y ser motivada, lo que implica que en la misma deben darse las razones que se tienen para el arresto, salvo el caso de flagrante delito. Si el arresto se produce sin llenarse estas formalidades, la persona afectada debe ser puesta inmediatamente en libertad a requerimiento suyo o de cualquier persona. Asimismo, se establece que todo detenido de quien se presume haber infringido la ley penal, debe ser sometido, dentro de las cuarenta y ocho horas de la detención al juez o tribunal competente para que se dicten las providencias correspondientes dentro del mismo plazo, sea convirtiendo el arresto en prisión o dejándolo sin efecto, debiendo notificarse al interesado dentro del señalado plazo, la decisión que se hubiere adoptado.

En torno a estos asuntos vinculados a la seguridad física del individuo, el nuevo Código Procesal Penal, de manera general, esboza en su Art. 15 el estatuto de libertad, el cual positiva aún más al disponer que “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Las medidas de coerción, restrictivas de la libertad personal o de otros derechos, tienen carácter excepcional y su aplicación debe ser proporcional al peligro que trata de resguardar. Toda persona que se encuentre de manera arbitraria o irrazonable privada de su libertad o amenazada de ello tiene derecho a recurrir ante cualquier juez o tribunal a fin de que éste conozca y decida sobre la legalidad de tal privación o amenaza, en los términos que lo establece dicho código. Esta disposición no hace mas que poner a disposición de la persona privada o cohibida en su libertad sin las formalidades de la ley, lo que se extiende a las amenazas inminentes, el mecanismo del habeas corpus, previsto en el Art. 381 del citado código, todo lo cual nos lleva la conclusión de que los dispositivos de garantía de la libertad individual se han fortalecido con la nueva legislación, en favor del imputado o perseguido, aunque no en igual proporción los derechos de la víctima y de la sociedad.

Otra prohibición que propende al mismo fin de garantizar la protección de la persona es la que prevé la letra f) del referido numeral del Art. 8 de la Constitución, según la cual no es permitido el *traslado de un detenido de un recinto carcelario a otro o a otro lugar*, sin una orden escrita del funcionario judicial competente, debidamente motivada, con lo que se persigue evitar los traslados arbitrarios, desarraigar al detenido de su entorno familiar y alejarlo de sus jueces naturales.

El *nom bis in idem*, o sea, el principio de que nadie podrá ser juzgado dos veces por una misma causa, es también una de las columnas que sustentan el bloque de los derechos individuales y sociales, prevista en la letra h) del mismo Art. y numeral de la Constitución. Su aplicación, por tanto, sólo es posible en materia de seguridad individual, quedando excluido, por ese motivo, en materia civil, donde funciona como medio de defensa bajo el principio de la autoridad de la cosa juzgada. Es decir, el *nom bis in idem* sólo se aplica a los juicios penales y es necesario que la sentencia que haya intervenido estatuya irrevocablemente sobre el fondo y que el hecho de la segunda persecución sea idéntico al primero en sus elementos. Para estos fines no debe considerarse como un hecho punible, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, el caso de una desobediencia repetida a un llamamiento al servicio civil, debida a una decisión tomada y reiterada por el autor del hecho, al ser considerada como una decisión de conciencia seria, moral y orientada en las categorías de lo “bueno” y lo “malo”, que las personas experimentan internamente en una situación determinada. Sobre este principio la jurisprudencia dominicana ha estatuido que: *“el Art. 26 de la Ley No. 14-94 se fundamenta en un principio de carácter social consagrado en forma unánime por la doctrina y la jurisprudencia, que atribuye carácter provisional a las decisiones que estatuyen sobre la provisión de alimentos y guarda de hijos menores por encontrarse sujetos a*

*los cambios necesarios en la situación de estos, si el interés de dichos menores así lo exige; que por las razones expuestas, no podría considerarse el citado Art. 26 violatorio de los principios constitucionales consagrados en el Art. 8 ordinal 2, literal h) y el ordinal 3 numeral 5 de la Constitución, según los cuales nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa, y de que ninguna ley puede ordenar lo que no sea justo y útil para la comunidad. SCJ, 27 sept. 2000, B. J. 1078, Vol I, pág. 57».*

La seguridad individual también se encuentra resguardada por el principio previsto en la letra e) del señalado numeral 2 del Art. 8 de la Constitución, según el cual “*nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo*”, sin importar que la declaración se produzca ante las autoridades judiciales o fuera de ellas, como por ejemplo, en este último caso, la que pueda prestar un contribuyente en materia fiscal, quien sin incurrir en falsedad puede mentir al momento de hacer su declaración pues es parte de su derecho a la defensa. El nuevo Código Procesal Penal explica, como parte de sus principios fundamentales, que esta prerrogativa o garantía implica que todo ciudadano tiene derecho, al ser juzgado, a prestar de modo libre las declaraciones que entienda útiles a su defensa. Implica también el derecho del imputado a guardar silencio sin que su negativa a declarar pueda revertirse en su contra o ser tomada en cuenta para condenarle. En otros términos, se consagra por vía de la disposición constitucional comentada, el derecho a no auto inculparse.

La letra j) del numeral 2 del repetidamente citado Art. 8 de la Constitución cierra el conjunto de principios que nuestra Carta Magna dedica a la protección efectiva de los derechos de la persona humana. Ella consagra, como se ha consignado, que nadie puede ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, sin la observancia del derecho de defensa y de las demás garantías establecidas en los procedimientos instituidos por la ley. El

cumplimiento de todas estas formalidades y reglas necesarias para garantizar una decisión judicial justa y conforme a derecho, es lo que se ha dado en llamar “*el debido proceso de ley*”, que es el procedimiento que debe seguirse en la toma de una decisión ya sea judicial o de otro tipo, que es tan importante como los principios o derechos que están en juego. Se refiere en fin al derecho a la jurisdicción en el sentido de que nadie puede ser privado de su libertad o de su propiedad sin la garantía del debido proceso, el cual requiere el cumplimiento de las condiciones determinadas por la Constitución, por lo que cualquier procedimiento establecido por las autoridades no significa necesariamente que sea “*el debido proceso*”.

En cuanto a su origen histórico, Juan Vicente Sola, en su “Control Judicial de Constitucionalidad”, nos dice que “la fuente parece ser el derecho medieval francés cuando utilizaba el término *procés de loi* y la frase tenía la connotación de exigir que sólo se podía aplicar una sanción grave como consecuencia de un proceso de ley opuesto a un proceso meramente discrecional. Sin embargo, su mayor desarrollo se alcanzó más tarde en la doctrina americana basada en la XIV Enmienda que establece que ningún Estado podrá privar a ninguna persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el *debido proceso de ley*.”

Por su parte la jurisprudencia nacional haciendo aplicación de este principio ha decidido lo siguiente: “*que del estudio del expediente se establece que el Art. 729 del Código de Procedimiento Civil, señala todas las formalidades requeridas para que el perseguido y los terceros, por medio de la publicidad que el mismo establece, tengan debido conocimiento del proceso que se ejecuta en su perjuicio; que tradicionalmente esa publicidad ha constituido la garantía al ejercicio del derecho de defensa, establecido en esta materia por el Art. 8, numeral 2, inciso j de la Constitución de la República. SCJ, 21 de julio 1999, B. J. 1064, Vol. I, Pág. 84, Págs.*

88, 92, 96, 100, 104, 108; B. J. 1067, Pág. 27-28; B. J. 1065, Pág. 46, 50, 54, 58, 62; B. J. 1071, Pág. 17”.

En ese mismo orden nuestra jurisprudencia, en una mas reciente decisión ha fijado el criterio que a continuación se transcribe: *“que la consagración en el literal j) del párrafo 2, del Art. 8 de la Constitución de la República, de la norma de que 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, y de que las audiencias serán públicas, con las excepciones que establezca la ley, en caso de que la publicidad resulte perjudicial al orden público o a las buenas costumbres, no tienen el presente caso, en razón de que dicho principio, inserto en el Título II de la Constitución de la República, que trata de los Derechos Individuales y Sociales, se refiere exclusivamente a la seguridad individual, que es uno de los medios fijados por la propia Ley Fundamental para garantizar la efectiva protección de los derechos de las personas humanas, es decir, de la persona física, única capaz de incurrir en delito, protección que es proclamada precisamente en la parte capital del canon constitucional, para las persecuciones de carácter penal que puedan afectarla, que no es el caso; que como en la especie no se dan las condiciones que puedan poner en juego la integridad de persona física alguna, la resolución impugnada en el aspecto analizado, no adolece del vicio denunciado”.* SCJ, 3 de julio 2002, B. J. 1100, Págs. 9-10.

En conclusión la protección de todos los derechos establecidos en la Constitución, aun los derechos implícitos, debe hacerse a través del debido proceso.

**Rafael Luciano Pichardo**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

3.- *La inviolabilidad de domicilio.*

*Ninguna visita domiciliaria puede verificarse sino en los casos previstos por la ley y con las formalidades que ella prescribe».*

## **Inviolabilidad del Domicilio**

### **I. La enunciación constitucional y la especificidad de la ley**

El principio de la inviolabilidad del domicilio se consagra con la República misma, pues la Constitución proclamada el 6 de noviembre de 1844 establece en el título II, Art. 22, que “el domicilio de todo individuo es un asilo sagrado e inviolable. Ninguna visita domiciliaria puede verificarse sino en los casos previstos por la ley, y con las formalidades que ella prescriba”.

Esta Constitución, en el texto votado el 25 de julio del año 2002, sostiene este principio en el numeral 3 del artículo 8, que es más lacónico pero no menos taxativo, expresa que se reconoce como uno de los derechos del ciudadano, “la inviolabilidad del domicilio. Ninguna visita domiciliaria puede verificarse sino en los casos previstos por la ley y con las formalidades que ella prescribe”.

La ley adjetiva fija y establece las condiciones, circunstancias o características del domicilio, y los derechos del ciudadano en éste, o los del funcionario que ejerce acción punitiva sobre el ciudadano en su domicilio.

El Código Civil, en su título III, artículos del 102 al 111, establece el carácter del domicilio “en cuanto al ejercicio de los derechos civiles”, refrendando un valor jurídico al término, que se ha asociado a toda la legislación a lo largo de los años.

Copiados textualmente, algunos de estos artículos:

“Art. 102. El domicilio de todo dominicano, en cuanto al ejercicio de sus derechos civiles, es el del lugar de su principal establecimiento.”

“Art. 108. El domicilio de la mujer casada es el de su marido. El menor no emancipado tiene por domicilio el de sus padres o tutor; el mayor privado de sus derechos civiles, el de su tutor.”

“Art. 109. Los mayores de edad que sirviendo o trabajando habitualmente en casa de otro vivan en ésta, tendrán el mismo domicilio que la persona a quien sirvan.”

## **II. La cuestión del domicilio**

El Código Procesal Penal ratifica en varios de sus artículos, de manera particular el número 180, la doctrina prevaleciente en la mayor parte del mundo, sobre la inviolabilidad del domicilio, y por ende, está acorde con lo previsto por la ley sustantiva. No obstante, la precisión del término es determinante para los fines de la aplicabilidad de la norma, que procede del derecho natural, como todo cuanto atañe a las cuestiones relativas a la persona humana, el desenvolvimiento del individuo dentro de las comunidades civil y política, su desarrollo y promoción y su interrelación con los demás.

Desde los días en que el derecho romano se hizo ley de los pueblos occidentales, se establecía la patria potestad en el padre de familia, o, en el caso de que viviese, en el abuelo paterno, y comprendía la familia, cuyos integrantes enumeraba la legislación a partir de los



nombrados, la esposa y los hijos, denominados en común domus, bajo la autoridad del manus, el padre, y/o el abuelo paterno si vivía. La familia patricia y la ciudadana era más que una comunidad humana, una comunidad social con posesiones. De aquí, sin duda, que el domus, el domicilio, se concibiese más allá del habitat.

Esa herencia jurídica es acervo que enriqueció por siglos a las naciones, y algunas de sus instituciones jurídicas todavía tienen un valor inequívoco. Pero las sociedades han evolucionado, y en ocasiones el centro vital se concentra en el individuo y no en la comunidad familiar, y éste, o ésta, a su vez, tiene como espacio de ese centro vital un lugar, sitio o espacio concreto, delimitado y específico dentro de una jurisdicción civil y política, y el desempeño de sus integrantes se concentra en ese espacio.

Procede que se juzgue como domicilio el lugar, sitio o espacio concreto, delimitado y específico que el imputado ha declarado como tal, o aquel respecto del que sus hábitos y vivencias obligan a presumir como tal, y no la jurisdicción civil y política en la cual se localiza ese lugar, sitio o espacio concreto, delimitado y específico, lo que, además de contribuir a una determinación del término, alienta a un reordenamiento legal y jurídico al advertir la existencia de la persona de derechos y la persona natural en un único individuo.

En auxilio y apoyo de este proceso de definición acude la propia ley, pues tanto el Código Procesal Penal como el Código Civil permiten advertir el espíritu de la ley, percibible a través de la letra de estas dos leyes, y de otras leyes que tratan sobre el particular.

Basta revisar estos textos y penetrar sus particularidades para reconocer que el legislador ha seguido por costumbre la designación tradicional, al expresar del domicilio que es el lugar, sitio o espacio concreto, delimitado y específico en que se

desenvuelven las vidas de las personas, pues al tratar el caso de la declaración de domicilio por parte de un imputado, el Art. 97 del Código Procesal Penal, en su parte in fine, señala que “posteriormente puede modificarlos”, lo cual, evidentemente, se expresa de sitios determinados y no se refiere a una jurisdicción civil y política, pues si el imputado pudiere hacerlo estaría eludiendo a sus jueces naturales, establecidos dentro de la jurisdicción judicial en la que vive o en la que ha infringido la ley.

Esta precisión se colige, por igual, del texto del Art. 175 de esta ley, que proclama que “los funcionarios del ministerio público o la policía pueden realizar registros de personas, lugares o cosas, cuando razonablemente existan motivos que permitan suponer la existencia de elementos de prueba útiles para la investigación o el ocultamiento del imputado, de conformidad a las normas y previsiones de este código”.

También, como se verá a seguidas, de la lectura de los subsiguientes artículos de este Código Procesal Penal, copiados a la letra:

Art. 179. “Los registros en lugares cerrados o cercados, aunque sean de acceso público, sólo pueden ser practicados entre las seis horas de la mañana y las seis horas de la tarde. Sin embargo, excepcionalmente pueden realizarse registros en horas de la noche:

- 1) En los lugares de acceso público, abiertos en la noche;
- 2) Cuando el juez lo autorice de modo expreso mediante resolución motivada.

Art. 180. “El registro de un recinto privado, destinado a la habitación o a otros fines particulares, sólo puede realizarse, a solicitud del ministerio público, por orden de allanamiento expedida mediante resolución judicial motivada. En los casos de

urgencia y en ausencia del ministerio público, la policía puede solicitarla directamente”.

Art. 182. “La orden de allanamiento debe contener:

- 1) Indicación del juez o tribunal que ordena el registro;
- 2) La indicación de la morada o lugares a ser registrados;
- 3) La autoridad designada para el registro;
- 4) El motivo preciso del registro, con indicación exacta de los objetos o personas que se espera encontrar y las diligencias a practicar;
- 5) La fecha y lugar de la expedición, y la firma del juez.

“El mandamiento tiene validez para su ejecución dentro de un plazo de quince días, transcurrido el cual queda sin efecto, salvo cuando se expide para ser ejecutado en un tiempo determinado, en cuyo caso así se hace constar”.

Art. 183. “La orden de allanamiento es notificada a quien habite o se encuentre a cargo del lugar donde se efectúa, mediante la exhibición y entrega de una copia. En ausencia de éste, se notifica a cualquier persona mayor de edad que se halle en el lugar. El notificado debe ser invitado a presenciar el registro. Si no se encuentra persona alguna en el lugar, o si alguien que habita la casa se resiste al ingreso, se hace uso de la fuerza pública para ingresar. Una vez practicado el registro se consigna en un acta su resultado, cuidando que el lugar quede cerrado y resguardado de otras personas. Bajo esas formalidades puede ser incorporada al juicio por su lectura, sin perjuicio de que el funcionario y el testigo instrumental puedan ser citados para prestar su testimonio”.

Si no bastare el espíritu de la ley, es la acepción gramatical la que conduce a esta definición, pues como se ha visto en el vigente

Código Civil, en el Art. 103, reproducido, “el cambio de domicilio se entenderá realizado por el hecho de tener una habitación real en otro lugar, unido a la intención de fijar en ella su principal establecimiento”. La acepción clásica de habitación es, en sentido estricto, aposento o parte de una casa o edificación, o, en sentido lato, la edificación misma.

### **III. La cuestión del domicilio a juicio de los tratadistas del Derecho**

En su obra “Derecho Procesal Penal” (tomo II, vol. I, Santo Domingo, 1999, 3ª ed.), Luis R. Del Castillo Morales, Juan Manuel Pellerano Gómez e Hipólito Herrera Pellerano, al discurrir respecto del valor unívoco de los términos “visita domiciliaria” y “allanamiento” señalan que muchas veces el legislador también ha “descrito dicha operación sin calificarla, o ha utilizado un circunloquio para aludir al caso en el cual una persona, funcionario o particular, penetra en la casa de otra” (p. 153), lo que evidencia que, por igual, el legislador traduce domicilio por residencia, y que es el influjo de siglos de una vivencia y un léxico jurídicos lo que obliga a mantener la expresión domicilio.

Con mayor precisión, estos autores recuerdan que los derechos individuales y sociales, en su conjunto, procuran la protección “de la vida privada de la persona”, y a ésta la definen como el “conjunto de hechos y circunstancias que corresponden a un individuo y que están fuera del conocimiento de los demás” (p.151). ¿Cómo se dá la vida privada de una persona sino en el círculo íntimo, que no es el espacio que corresponde a su desenvolvimiento dentro de las jurisdicciones civil y política?

Pero estos autores señalan que “es comúnmente admitido que el domicilio a que aluden las disposiciones legales que rigen la materia que estamos tratando no es el del Art. 102 del Código Civil, o sea, el lugar en donde una persona tiene su principal

establecimiento, el cual sólo concierne al ejercicio de los derechos civiles, sino la residencia, casa o morada habitada aún temporalmente por una persona, como ocurre con el cuarto de un hotel, importando poco que tenga o no allí su principal establecimiento. Consecuencia de lo anterior, es que una persona pueda tener diversos domicilios en el sentido ahí tratado y que se admita que las autoridades pueden allanar tantos como tenga el inculcado, esto es, en cualquier lugar donde desarrolle su vida privada” (Págs. 154-155).

Estos autores no redefinen el domicilio, pero es evidente que éste, “en el sentido ahí tratado”, tiene el carácter y la denominación correlativa o alternativa, que es el de la residencia.

La jurisprudencia también constriñe el valor especial del domicilio como lo hace notar Pablo A. Machado en su compilación y estudio “Jurisprudencia Dominicana” (1960-1976, tomo II, edición de la Universidad Autónoma de Santo Domingo), que recoge datos de una sentencia del caso de G.M.N de P. contra A.D.V. por violación domiciliaria, originalmente reproducida en el Boletín Judicial 635 de la Suprema Corte de Justicia de junio de 1963.

Esta nota reproduce un considerando de la casación de una sentencia por la que A. D. V. fue condenado al hallarse culpable del delito de violación domiciliaria, pues “se introdujo en la casa de G.M.N. de P., empleando la violencia, la que consistió en el hecho de empujar la puerta de dicha casa, arrastrando la silla con que trató de asegurarla la sirvienta...”, etc.

Con mayor precisión señala Julio Brea Franco que “la inviolabilidad del domicilio fue uno de los primeros derechos a ser consagrados por las constituciones modernas. Cuando se utiliza la palabra domicilio –conviene aclararlo– se usa en su sentido etimológico, esto es, como casa, vivienda (del latín *domicilius*, derivado de *domus*: casa) y no al lugar de ubicación jurídica del individuo

como en el derecho civil. En otras palabras, se refiere al lugar donde el hombre habita con su familia regularmente y donde concentra lo más íntimo y privado de su actividad” (“El Sistema Constitucional Dominicano”, t. I, ed. Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, Santo Domingo, 1983, Pág. 162).

#### **IV. Inviolabilidad del domicilio**

Al margen de las consideraciones que puedan esgrimirse respecto del alcance, el valor conceptual del vocablo, y el carácter del domicilio, lo cierto es que todas las naciones sostienen como un principio su inviolabilidad, y solamente en algunos instantes, bajo circunstancias muy específicas que levantan un crespón de manchas sobre los gobernantes que a tal atropello se atreven, se llega a la incursión domiciliaria sin que se cumplan mandatos legales que, por lo general, tienden a la protección de la privacidad de la persona humana y la garantía de sus derechos humanos y civiles.

A los fines de establecer los procedimientos para irrumpir los funcionarios en el domicilio del ciudadano, la ley ha previsto disposiciones diversas, todas tendentes a garantizar los derechos de la persona humana, tanto en virtud de la legislación nacional como de convenios y tratados de los que la República Dominicana es signataria. En el ya derogado Código de Procedimiento Criminal se preveían tales disposiciones en los artículos 16, 32, 36, 37, 46, 47, 49 y 87. El Código de Procedimiento Civil las establece por los artículos 587 y 781. El Código Penal las repite en el Art. 184.

Un ponderado estudio sobre el particular y sobre legislaciones complementarias relativas a las incursiones determinadas en virtud de leyes especiales (de sanidad, aduanales, de rentas internas, y otras) fue realizado por el Dr. Pedro Rosell en su obra “Crímenes y Delitos Contra la Cosa Pública (Derecho Penal Dominicano)”, tomo I, edición Pol Hermanos, Ciudad Trujillo.

Señala Rosell que en el antiguo derecho romano, como en el germánico, “...el domicilio se protegía como asilo de los dioses del hogar, esto es, como una cosa sagrada... (y) le (daban) a la violación de domicilio un carácter social” (p. 166). En el caso dominicano, Rosell recuerda que el Art. 184 del Código Penal reproduce la versión francesa de esa ley del 28 de abril de 1832, y presenta algunas variantes que él analiza, pero tanto en el texto original francés como en el dominicano adaptado, la inviolabilidad es precepto inalterado y la violación al mismo es materia de penalidades.

“La disposición de la ley penal sirve de sanción al principio por el cual la Constitución garantiza, entre los derechos individuales, la inviolabilidad del domicilio, declarando que “ninguna visita domiciliar puede verificarse sino en los casos previstos por la ley y con las formalidades que ella prescribe”, escribe Rosell (Págs. 166-7).

Del Castillo, Pellerano Gómez y Herrera Pellerano transcriben parte de una sentencia dictada el 17 de febrero de 1984 por el Tribunal Constitucional de España, y que toman del Boletín de Jurisprudencia Constitucional de marzo del mismo año, que señala que la inviolabilidad del domicilio es “un auténtico derecho fundamental de la persona, establecido para garantizar el ámbito de privacidad de ésta dentro del espacio limitado que la propia persona elige y que tiene que caracterizarse precisamente por quedar exento o inmune a las invasiones o agresiones exteriores de otras personas o de la autoridad pública. Acertadamente, el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima. Por ello, a través de este derecho no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella. Interpretada en este sentido, la regla de la inviolabilidad del domicilio es de contenido amplio e impone

una extensa serie de garantías y de facultades, en las que se comprenden las de vedar toda clase de invasiones, incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos” (Pág. 152).

Eduardo Jorge Prats refleja en unas observaciones sobre la materia, el sentido sustancial de ese derecho a la inviolabilidad del domicilio. En “Derecho Constitucional” (Edic. Gaceta Judicial, Santo Domingo, colección Manuales, 1ª edición) expresa que la privacidad es consustancial a la persona, y entronca con la esencia de su dignidad. “Si las personas se ven obligadas a revelarse al público tal como realmente son en privado la vida sería insostenible. Se tiene el derecho a que a uno lo dejen en paz, a que a uno lo dejen tranquilo. La inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones persiguen garantizar esta esfera privada e íntima”, señala este autor (Pág. 573).

En conclusión, cuando el numeral 3 del Art. 8 de la Constitución de la República consagra la inviolabilidad de domicilio y establece que “ninguna visita domiciliaria puede verificarse, sino en los casos previstos por la ley y con las formalidades que ella prescribe”, está garantizando a cada hogar de la nación, en el que siempre habita una familia, el respeto no sólo de la dignidad de las personas humanas que integran ese núcleo primario de la sociedad, sino también el respeto y la protección de los bienes, valores y objetos propiedad de esas personas, dentro de los cuales se encuentran cosas tan altamente respetables y sagradas como fotografías familiares de antaño, recuerdos de seres queridos, documentos y actas de interés familiar, así como obras de arte, objetos antiguos guardados celosamente o inolvidables piezas de seres fallecidos y artículos que evocan la infancia de nuestros hijos.

Cuando la ley penal regula los horarios, las formalidades y las limitaciones que tienen los representantes del ministerio público para realizar en los domicilios de los ciudadanos, allanamientos o



requisas, en compañía de las fuerzas policiales o militares, está amparando, protegiendo y garantizando el respeto a los seres humanos y a los precedentemente citados objetos, piezas, documentos y valores de imperecedero interés, apego y amor para las familias dominicanas, los cuales se encuentran en sus respectivos domicilios.

**Dulce Margarita Rodríguez**

«**ARTICULO 8.-** Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...

4.- *La libertad de tránsito, salvo las restricciones que resultaren de las penas impuestas judicialmente, o de las leyes de policía, de inmigración y de sanidad».*

La libertad de tránsito, salvo las restricciones que resultaren de las penas impuestas judicialmente o de las leyes de policía, migración y sanidad.

La libertad o derecho a transitar libremente es consagrada por primera vez en la Constitución Dominicana del año 1874. Este derecho consiste en la facultad de desplazarse o circular libremente por todo el territorio de un Estado, así como de salir del mismo y de elegir libremente en él su lugar de residencia. Sin embargo, no es un derecho absoluto, ya que puede ser limitado por diversas razones, tales como por mandato, por decisión judicial o por aplicación de determinadas leyes, como la de policía, la de migración y la de sanidad. Asimismo, pueden exigirse determinados requisitos legales o administrativos para su ejercicio, los cuales deben ser razonables, a fin de no desnaturalizarlos, como es el caso de que las autoridades de Migración exijan la presentación del pasaporte respectivo a la persona que va a salir del país o que llegue a éste.

La garantía insoslayable para la existencia y la eficacia del derecho fundamental de la libertad de tránsito establecida en nuestra Constitución en el Art. 8, numeral 4, precedentemente transcrito,

está concebida en términos similares en otras constituciones de América y en acuerdos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, como es el caso de las siguientes:

**Argentina:**

Art. 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten el ejercicio, a saber: ...de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino.

**Bolivia:**

Art. 7.- Toda persona tiene los derechos fundamentales conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: a ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional.

**Chile:**

Art. 19.- La Constitución asegura a todas las personas el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. En consecuencia, toda persona tiene derecho de recibir y permanecer en cualquier lugar de la república, trasladarse de uno a otro sitio y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros.

**Colombia:**

Art. 24.- Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él y a permanecer y residenciarse en Colombia.

**Costa Rica:**

Art. 22.- Todo costarricense puede trasladarse y permanecer en cualquier punto de la República o fuera de ella siempre que se encuentre libre de responsabilidad y volver cuando le convenga.

No se podrá exigir a los costarricenses requisitos que impidan su regreso al país.

**Ecuador:**

Art. 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas lo siguiente: “El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia: Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del Ecuador. En cuanto a los extranjeros, se estará sujeto a lo dispuesto por la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por Juez competente, de acuerdo con la ley.

**México:**

Art. 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

**Nicaragua:**

Art. 31.- Los nicaragüenses tienen derecho a circular y fijar residencia en cualquier parte del territorio nacional, a entrar y salir libremente del país.

**Panamá:**

Art. 27.- Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio y residencia sin más limitaciones

que las que impongan las Leyes o Reglamentos de Tránsito, de Salubridad y de Inmigración.

**Paraguay:**

Art. 41.- Todo paraguayo tiene derecho a residir en su Patria. Los habitantes pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o de residencia, ausentarse de la República o volver a ella y, de acuerdo con la ley, incorporar sus bienes al país o sacarlos de él. Las migraciones serán reglamentadas con la ley, como observancia de estos derechos.

El ingreso de los extranjeros sin radicación definitiva en el país será regulado por la ley, tomando en cuenta los convenios internacionales sobre la materia.

Los extranjeros con radicación definitiva en el país no serán obligados a abandonarlo, sino en virtud de sentencia judicial.

**Perú:**

Art. 2.- Toda persona tiene derecho: a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones con razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la Ley de Extranjería.

**Uruguay:**

Art. 37.- Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicio de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por la ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad.

### **Venezuela:**

Art. 50.- Toda persona puede transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, cambiar de domicilio y residencia, ausentarse de la República y volver, trasladar sus bienes y pertinencias en el país, traer sus bienes al país o sacarlos, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. En caso de concesión de vía, la ley establecerá lo supuesto en lo que debe garantizarse el uso de una vía alterna. Los venezolanos y venezolanas pueden ingresar al país sin necesidad de autorización alguna. Ningún acto del poder público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos o venezolanas.

### **República Dominicana:**

Art. 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:

(...) 4. La libertad de tránsito, salvo las restricciones que resultaren de las penas impuestas judicialmente o de las leyes de policía, de migración y de sanidad.

### **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

Art. 13.1.- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado;

Art. 13.2.- Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país;

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

En su Art. 8 establece que: “Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y de no abandonarlo sino por su voluntad.

## **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos**

Art. 12.1.- Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular y a escoger libremente en él su residencia;

Art. 12.2.- Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio;

Art. 12.3.- Los derechos antes mencionados no podrán ser objetos de restricciones, salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de terceros y, sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente pacto;

Art. 12.4.- Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país;

Art. 13.- El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente pacto, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello o no se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente y hacerse representar con tal fin ante ellas.

**Convención Americana de los Derechos Humanos**

Art. 22.1.- Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales;

Art. 22.2.- Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio;

Art. 22.3.- El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido, sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral o la salud pública y los derechos y libertades de los demás;

Art. 22.4.- El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1ro. puede asimismo ser restringido por la ley en zonas determinadas, por razones de interés público;

Art. 22.5.- Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es natural, ni ser privado del derecho de estar en el mismo;

Art. 22.6.- El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en la presente convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley;

Art. 22.8.- En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde sus derechos a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas;

Art. 22.9.- Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros;

**Convención Sobre Estatutos de Refugiados**

Art. 26.- Todo Estado contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio su derecho de escoger



el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general;

Art. 27.- Los Estados contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posean documentos válidos de viaje;

Art. 28.1.- Los Estados contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; las disposiciones del anexo a esta convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

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

En su Art. 7mo. establece: Toda persona tiene derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado del que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad.

### **Convenio Europeo de los Derechos Humanos**

El Art. 19 de este instrumento legal proclama la libertad de tránsito y residencia. En el Protocolo No. 4 se garantiza no sólo la libertad de circulación, por el territorio nacional de los propios ciudadanos, sino también la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros; y en el Protocolo No. 7 se establecen ciertas garantías procesales para la expulsión de extranjeros. Aunque este derecho puede ser sometido a ciertas limitaciones y condiciones, es claro

que el ordenamiento comunitario establece diferencias sustanciales entre nacionales y otros ciudadanos de la Unión Europea, en materia de libertad de residencia y circulación.

Por lo anteriormente transcrito, es de notar la trascendencia de esta libertad. No obstante cabe señalar que la historia dominicana revela cuan frágil ha sido esa rigidez constitucional ante hechos políticos acontecidos. En efecto, la resulta armada del 1965 fue un medio empleado para desconocer o vulnerar la Constitución en lo relativo a ese derecho fundamental, lo que quedó demostrado cuando, como consecuencia de la misma, al existir simultáneamente dos gobiernos en la República, cuyos territorios se hallaban separados por la zona ocupada por la llamada Fuerza Interamericana de Paz (FIP), se produjeron reiteradas violaciones al mismo. Se hizo necesario proceder a la formación de una comisión mixta, la que recibió denuncias de ambos gobiernos, imputándose respectivamente violaciones a la libertad de tránsito. De ahí que el llamado Gobierno Constitucionalista acusara a las autoridades del llamado Gobierno de Reconstrucción Nacional, de haber detenido a centenares de ciudadanos que viajaban por nuestro territorio, limitando así la entrada y salida del país y a su vez el Gobierno Constitucionalista limitó en varias oportunidades la posibilidad de entrar y de salir de las zonas por ellos controladas. También se recibieron denuncias en contra de la Fuerza Interamericana de Paz (FIP), aduciendo que se restringía y prohibía la libertad de tránsito en el denominado “Corredor de Abastecimiento”, controlado éste por dicha fuerza. Igualmente surgieron denuncias referentes a amenazas por parte de autoridades militares del interior del país para forzar a algunos ciudadanos a abandonar su ciudad. La comisión tuvo conocimiento de casos de personas de cierta o reconocida reputación social que permanecieron escondidas, sin poder visitar sus hogares, bajo amenazas de prisión y de expulsión por parte de autoridades locales. Ambos gobiernos se atribuían respectivas violaciones a la libertad de tránsito.

Como puede verse, la libertad de circulación o de tránsito guarda estrecha relación con el derecho a la libertad y la seguridad que de ella se deriva. Ciertamente es un derecho fundamental y pertenece al ámbito de la genéricamente llamada libertad personal.

Por otra parte, nuestra normativa constitucional tiene algunas disposiciones restrictivas a la libertad de tránsito que resultan entre otras de:

**a) El Código Procesal Penal**

Las penas y medidas de coerción impuestas judicialmente, tal es el caso de las contenidas en el Código Procesal Penal, que en su Art. 224 establece que la policía debe proceder al arresto de una persona cuando una orden judicial así lo ordene, señalando a su vez los casos en los cuales ésta puede proceder a detener al imputado sin necesidad de la misma, y el 226 que en todos sus numerales restringe la misma bajo las condiciones y por el tiempo que en el mismo se explican.

El juez puede imponer al imputado después de escuchar sus razones, las siguientes medidas de coerción:

1. La presentación de una garantía económica suficiente. En este caso, la misma depende de una serie de condiciones que debe valorar el juez para el otorgamiento de la misma, como es el caso del peligro de fuga fundamentado en el arraigo que tenga en el país el imputado, determinado por el domicilio, por su residencia habitual, asiento de la familia, de sus negocios o trabajos y otras más;
2. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez;
3. La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informa generalmente al juez;

4. La obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él le designe. En este caso, no sólo se limita la libertad de tránsito, sino que también establece una limitante sobre la disposición de su tiempo;
5. La colocación de localizadores electrónicos sin que pueda mediar violencia o lesión a la dignidad o integridad del imputado, medida esta aún no aplicable en nuestro país;
6. El arresto domiciliario en su propio domicilio o en custodia de otra persona, sin vigilancia alguna o con la que el juez disponga. Esta medida, contenida en el Código Penal del 1844 ha tenido muy poca aplicación; su empleo requiere prudencia y sentido común;
7. La prisión preventiva, es la medida de coerción más usada en nuestro país; data de épocas pasadas donde no se enarbolaba el principio de que: “La libertad es la regla y la prisión es la excepción”. Sin embargo, en la actualidad se contemplan nuevas directrices en su aplicación, al señalar que la misma no puede ordenarse en infracciones de acción privada, como tampoco en personas mayores de setenta años, si se estima que, en caso de condena no le es imponible una mayor de cinco años de privación de libertad. Asimismo, no procede ordenarla en perjuicio de mujeres embarazadas, de madres lactantes o de personas afectadas de una enfermedad grave o temporal.

**b) La Ley de Policía No. 4984, del 12 de abril del 1911**

Se refiere a las disposiciones establecidas en el Libro IV del Código Penal Dominicano, relativas a las contravenciones de simple policía y sus penas. Dicho libro consta de dos capítulos, dividido el segundo capítulo en tres clases, cuya competencia es del juzgado de paz.

Las penas en materia de policía son: el arresto, la multa y el decomiso de ciertos objetos embargados. La multa es de RD\$1.00 a RD\$5.00 y prisión de uno a cinco días, o con una de estas penas solamente.

Los arrestos por contravenciones de policía son de una a 24 horas.

**c) La Ley de Migración No. 285-04, promulgada el 15 de agosto del 2004**

Ha sido objeto de varias modificaciones en cuanto a la libertad de tránsito, en razón de que el Estado dominicano debe dar respuestas a las exigencias de un mundo sujeto a cambios, e inmerso en un proceso de integración y globalización, debiendo enfrentar el movimiento migratorio internacional.

En virtud de sus disposiciones, el Estado tiene el derecho de regular el desplazamiento de los ciudadanos que entran y salen continuamente del país, desde luego, respetando la Constitución, los tratados internacionales y las leyes. Asimismo, esta ley establece los procedimientos de inmigración y permanencia, los derechos y deberes de los extranjeros, las distintas categorías migratorias de permanencia, las exclusiones que hace la ley, las salidas y reentradas, las medidas de control de las empresas de transporte internacional, de la no admisión y deportación de extranjeros, las sanciones penales y administrativas, los recursos y el retorno de las nacionales.

**d) Ley General de Salud No. 42-01**

Establece disposiciones tendientes a políticas de Estado en materia de salud, permitiendo modernizar y reestructurar este sector acorde a las necesidades de la población, de conformidad con los términos de nuestra Carta Magna, dando cierta flexibilidad a la libertad de tránsito, sin menoscabo de las precauciones de sanidad. La citada ley en su Art. 71 establece que para proteger la salud de la población

nacional, la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), podrá ordenar a las autoridades sanitarias someter a inspección y evaluación todo medio de transporte y su contenido a su llegada al país y tomar las medidas sanitarias que considere pertinentes, sin desmedro de lo que al efecto dispongan otras leyes. Esta disposición legal tiene por finalidad el control internacional de las enfermedades transmisibles.

Por otra parte, la jurisprudencia, al reconocer que la institución de hábeas corpus sólo es pertinente cuando se pretende proteger la seguridad individual, ha dejado implícita la premisa de que para la protección de la libertad de tránsito, como derecho fundamental de la persona humana, consagrado en la Constitución, el recurso apropiado cuando se vulnera tal derecho no es el de hábeas corpus, sino el recurso de amparo. Así, en el caso de una persona, que considerándose lesionada en su derecho de ir y venir, recurrió a la justicia para que se revocara la disposición de la autoridad administrativa que le restringía ese derecho, accionó el mecanismo del hábeas corpus, establecido en la Ley No. 5353, del 1914. La Suprema Corte de Justicia, al conocer del recurso dijo: “el recurso extraordinario instituido por el Art. 8 de la Constitución de la República, y con más detalles en la Ley de Hábeas Corpus de 1914, es de lugar exclusivamente en los casos en que la persona que lo utilice, o en cuyo provecho se utilice, esté privada de su libertad”, agregando que para la libertad de tránsito y otros derechos humanos cuya protección por los tribunales no es tan directa como en el caso de la seguridad individual, el hábeas corpus no es el recurso apropiado.

En otra decisión, aún cuando no admite directamente que el recurso de amparo es el apropiado en el caso, el alto tribunal declaró que no es el órgano competente para disponer que la Dirección General de Migración deje sin efecto una disposición administrativa suya que impedía a un ciudadano su retorno al país. Al motivar esta decisión, la Suprema Corte de Justicia expuso, en

esta ocasión, después de advertir que el Art. 4 de la Constitución consagra el principio de que los Poderes del Estado son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones, y señalar las disposiciones que aseguran el respeto a este principio, lo siguiente: “las únicas excepciones a las normas ya expuestas son las de los recursos de hábeas corpus, previstos por la Constitución en el Art. 8, caso en los cuales cuando procede, los tribunales pueden ordenar a los funcionarios públicos, y a cualquier persona, la puesta en libertad o la liberación de los interesados si están presos o encerrados en el territorio nacional y tienen por tanto, ese amparo especial”. Aquí, la jurisprudencia llamó al hábeas corpus amparo especial, para distinguirlo del genérico, que es el recurso de amparo.

Indudablemente que los demás derechos fundamentales no tenían un instrumento legal de protección como el hábeas corpus, concebido para la libertad personal; sin embargo, la jurisprudencia deja implícito, como ya dijimos, el reconocimiento del amparo como instrumento legal efectivo para la salvaguarda de los demás derechos fundamentales, entre ellos, la libertad de tránsito, que es el que nos ocupa.

**Enilda Reyes Pérez**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

5.- *A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica».*

La Constitución es la regla fundamental del ordenamiento jurídico, ya que en ella se concentran las normas que regulan la organización y funcionamiento del Estado, así como los derechos y deberes de los individuos, enmarcados bajo el principio de la separación de poderes, que es el dogma más sagrado del derecho constitucional y que se desprende de la propuesta de Montesquieu en su “Espíritu de las Leyes”.

El autor Manuel Jiménez de Parga, en su obra “Los Regímenes Políticos Contemporáneos”, define la Constitución como “un sistema de normas jurídicas, escritas o no, que pretende regular los aspectos fundamentales de la vida política de un pueblo”<sup>1</sup>.

Antonio Carro Martínez, en su obra “Derecho Político”, p. 159, considera que la Constitución es “la organización fundamental de las relaciones de poder del Estado”.

El gran jurista dominicano Juan Manuel Pellerano Gómez en su obra “Constitución y Política”, para definir la Constitución nos

---

1 Jiménez de Parga, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*. Editoriales Tecnos. Madrid, 1965, Pág.25.



cita al autor francés Burdeau, que la define como “la regla por la cual el soberano legítimo del poder (el pueblo) se adhiere a la idea de derecho que él representa y determina las condiciones de su ejercicio”.

Para Eduardo Jorge Prats el concepto de Constitución está compuesto de cuatro significados básicos, que son:

- a) La Constitución es todo ordenamiento político liberal;
- b) La Constitución es un conjunto de normas jurídicas, en cierto sentido fundamentales, que caracterizan e identifican todo ordenamiento;
- c) La Constitución es el documento normativo que tiene ese nombre o un nombre equivalente;
- d) La Constitución es un particular texto normativo dotado de ciertas características formales<sup>2</sup>.

Este autor define la Constitución citando a Francisco Rubio Llorente que en su obra “La Forma del Poder”, dice lo siguiente: es “un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder. No hay otra Constitución que la Constitución democrática. Todo lo demás es, utilizando una frase que Jellinek aplica, con alguna inconsecuencia, a las “Constituciones” napoleónicas, simple despotismo de apariencia constitucional”<sup>3</sup>.

---

2 Jorge Prats, Eduardo. Derecho Constitucional. Volumen I. Colección Manuales Gaceta Judicial. Santo Domingo. 2003, Pág.42.

3 Jorge Prats, E. *Op. Cit.*, Pág.54.

Los conceptos anteriores nos permiten observar que la noción de Constitución ha recibido pluralidad de formulaciones, ya que se encuentra cargada de connotaciones heterogéneas: políticas, sociológicas, históricas y jurídicas y que la misma puede recibir distintos apelativos, como son: Carta Magna, Ley Fundamental, Pacto Sustantivo, Ley de Leyes, entre otras; pero, sin importar la denominación que se adopte, todas reflejan la supremacía de la Constitución y la colocan como la primera norma en solemnidad e importancia al estar situada a la cabeza del ordenamiento jurídico. Por lo que las demás normas están subordinadas a la superioridad de la Constitución y así lo consagra el Art. 46 de nuestra Carta Magna cuando dispone que: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

Luego de precisar la noción de Constitución, nos ocuparemos ahora de establecer su función o finalidad, para lo cual citaremos al autor alemán Klaus Stern quien en su obra “Derecho del Estado de la República Federal Alemana”, considera que la Constitución debe cumplir las siguientes funciones:

- a) Función de orden;
- b) Garantizar una función de estabilidad;
- c) Fomentar la unidad de manera integradora;
- d) Limitar y controlar el poder;
- e) Garantizar la libertad, la autodeterminación y la protección jurídica del individuo;
- f) Fijar la estructura organizativa fundamental del Estado; y
- g) Contener normas básicas rectoras de los fines materiales del Estado y de la posición jurídica del ciudadano en el Estado y en relación con el Estado.

Lo anterior nos permite establecer que la finalidad de la Constitución es la organización de los poderes públicos, determinando la forma del Estado, así como la devolución y el ejercicio del poder, lo que permite establecer los límites de éste para garantizar un verdadero Estado de Derecho.

Para cumplir con su finalidad, la Constitución está integrada por un conjunto de principios de contenido socio-jurídico-político que le sirven de fundamento a las normas que ella establece y que se denominan como “Principios Constitucionales”, así como contiene un catálogo de derechos cuyo fin es el de preservar los derechos individuales del hombre y de esta forma garantizar las libertades públicas.

Al estar consagrados dentro del propio texto de la Constitución, estos derechos son considerados como fundamentales, por lo que son prerrogativas institucionalizadas jurídicamente e integradas al ordenamiento vigente.

En ese sentido y de acuerdo al autor Eduardo Jorge Prats, “nuestra Constitución, al igual que la norteamericana y contrario a la francesa, consagra estos derechos dentro de su propio texto y no en una declaración separada; y lo hace porque el constituyente entiende que esa es la única manera de transformarlos en derechos fundamentales, ya que de lo contrario serían vistos como simples declaraciones filosóficas y políticas desprovistas de todo valor jurídico”.<sup>4</sup>

Desde el nacimiento de nuestra República, y con la promulgación de la primera Constitución dominicana del 6 de noviembre de 1844 y hasta nuestros días, los principios constitucionales y los derechos fundamentales han sido incorporados a nuestro sistema

---

4 Jorge Prats, E. Ob. Cit., Pág.9.

jurídico para constituir un valladar sobre las actuaciones excesivas de los poderes públicos, y al ser derechos sustantivos pueden ser invocados por los ciudadanos ante los tribunales del orden judicial en situaciones de conflicto, sin que tengan que alegar una norma adjetiva que los respalde, ya que han sido consagrados por la Constitución que es una norma plena que se basta a sí misma.

En el caso de la Constitución dominicana, estos principios y libertades fundamentales han sido reconocidos por su Art. 8, que en su parte capital refleja la gran exaltación del Constituyente sobre los derechos individuales del hombre, estableciendo lo siguiente: *“Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos”*.

Este canon se ha inspirado en otras constituciones como la norteamericana de 1789 y la francesa de 1791, que a su vez se sustentaron en las ideas liberales de Montesquieu, que era un abanderado de la noción de libertad, por lo que repudiaba toda forma de gobierno que la negara. Estos preceptos también han sido recogidos en grandes declaraciones contenidas en instrumentos jurídicos internacionales que garantizan los derechos fundamentales de las personas, como son: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre de 1948 y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969, entre otros.

Dentro de estas normas del Art. 8 se encuentran tres grandes preceptos que forman parte de nuestro ordenamiento con carácter de principios constitucionales y que son: el de la legalidad, el de la igualdad de todos ante la ley y el de la razonabilidad de la ley, contenidos en el Párrafo 5to. del referido artículo, que reza lo

siguiente: *“A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica”*.

Este canon del que se derivan estos tres principios, constituye un verdadero monumento a la autoridad emanada de la ley, a la igualdad de derechos y a la no discriminación entre los individuos, la que debe ser preservada por todo acto público, ya sea de carácter legal, administrativo o judicial, así como también se exalta en este texto la razonabilidad de las normas, lo que se vincula con la no arbitrariedad en su contenido o aplicación.

Esto significa que en este párrafo 5to. de nuestra Constitución, se establecen tres principios que se relacionan y se complementan como explicaremos a continuación.

Mediante el principio de la legalidad, se proclama la autoridad que emana de la ley como norma que surge de los poderes públicos correspondientes, y la sujeción que deben tener los individuos a la autoridad que se deriva de esta norma.

De esto se desprende que la relación entre los poderes públicos y los ciudadanos no puede provenir de la fuerza o de la arbitrariedad del Estado, sino que debe ser una relación de derecho sustentada en la ley que es una norma de carácter general y obligatorio. En consecuencia, a través del canon de la legalidad, la Constitución exige que todos los actos de la autoridad pública para que puedan obligar a los ciudadanos, deben estar fundamentados en la ley y dentro de las atribuciones de ésta, ya que si no poseen el carácter legal, esos actos serían nulos de pleno derecho, por aplicación de la disposición contenida en el Art. 46 de nuestra Carta Magna.

Para la materia tributaria el principio de la legalidad ha sido expresamente consagrado por el Art. 37, numeral 1 de la Constitución, que dispone lo siguiente: “Son atribuciones del

Congreso Nacional: 1. Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión”.

Esto significa que sólo la Ley puede establecer válidamente obligaciones tributarias de carácter sustantivo para los individuos.

El segundo principio que nos toca comentar es el de la igualdad de todos ante la ley, que está muy vinculado con el anterior y que a nuestro entender constituye uno de los pilares en que se asienta nuestro sistema democrático de gobierno, donde se proclama el precepto de que “*La ley es igual para todos*”. Por lo que si bien es cierto que de acuerdo al principio de la legalidad, la ley es la norma que sustenta todos los actos de la autoridad pública, no menos cierto es que bajo ningún concepto ésta puede ser creada para ser aplicada a unos y a otros no, ya que cuando una ley positiva priva a una categoría de seres humanos de la protección que el ordenamiento jurídico les debe, se les está negando la igualdad de todos ante la ley.

Además, cuando el Estado no pone su poder al servicio de los derechos de todo ciudadano, se quebrantan los fundamentos mismos del estado de derecho, por lo que nuestra Constitución proclama que todos los individuos son iguales ante la ley y que tienen derecho, sin distinción, a igual protección de ésta.

Esta igualdad debe ser entendida tanto en su aspecto formal como en el material. A través del primero se propugna porque no prevalezca discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Mientras que, con el segundo aspecto se invita a los poderes públicos a que promuevan que la libertad y la igualdad de los ciudadanos sea real y efectiva. En consecuencia, el derecho de los individuos a la igualdad abarca, no sólo la igualdad ante la ley, sino también la igualdad en la aplicación de la ley.

En atención a este precepto “un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales; y cuando considere que debe apartarse de sus precedentes, deberá ofrecer una fundamentación razonable para ello”<sup>5</sup>.

Por último, debemos agregar que el principio de igualdad no prohíbe cualquier desigualdad, sino sólo la desigualdad que no sea razonable y carezca de fundamentación, es decir, la desigualdad que puede ser calificada como discriminatoria en relación con situaciones jurídicas idénticas. Por lo que, sin que constituya una vulneración al principio de la igualdad, bajo situaciones jurídicas distintas, se permite un tratamiento diferente pero uniforme, lo que no equivale a la desigualdad proscrita por la Constitución, al no provenir de discriminaciones subjetivas o individuales entre los hombres en sociedad.

El tercer principio que nos toca comentar es el de la razonabilidad, que está estrechamente conectado con el de la legalidad y con el de la igualdad, ya que tiene que ver con la no arbitrariedad de los contenidos de las leyes y demás actos públicos.

De esto se desprende que el principio de la razonabilidad, que es prohibitivo de la arbitrariedad, es un complemento de los dos principios anteriores, ya que opera como un standard jurídico apto para juzgar si los presupuestos de la ley, resultan o no razonables, es decir, si el legislador al dictar la norma respetó la igualdad de todos para que rija por igual, o si en cambio, la misma resulta ser censurable a la luz del standard de la razonabilidad, luego de comprobarse una finalidad de la ley que conduzca a un indebido privilegio, a una odiosa persecución o a una arbitrariedad sobre determinados grupos de personas. Además la razonabilidad o no

---

5 Queralt, Juan Antonio. *Derecho Tributario*. Editorial Aranzadi, S. A. Quinta Edición. Navarra, España. 2000, Pág.57.

de la ley puede determinarse normalmente: «*mediante una consideración de las condiciones contemporáneas sociales, industriales y políticas de la comunidad que será afectada. El recurso a tales hechos es necesario, entre otras cosas, para apreciar los males que se trata de remediar y los posibles efectos del remedio propuesto. Casi toda la legislación envuelve un equilibrio de las necesidades públicas y los deseos privados; y, al mismo tiempo, la consideración de los relativos valores sociales...*»<sup>6</sup>.

De lo anterior se advierte que la razonabilidad se encuentra emparentada con el principio de la igualdad, ya que la enriquece como justa igualdad lo que indudablemente conduce a la equidad. Además, cuando se habla de razonabilidad de la ley, se refiere a la exigencia de que ésta sea coherente o congruente, tanto en su formulación como en su aplicación, con las condiciones sociales imperantes en la comunidad que será regulada por la misma.

Por lo que la Constitución prohíbe la irracionalidad o arbitrariedad de la ley, la que pudiera presentarse en aquellos casos en que la ley en su diseño o aplicación anide vicios de arbitrariedad, discriminación, auto contradicción o incoherencias incompatibles con los justos intereses de la colectividad.

Este precepto de la razonabilidad de la ley tiene especial importancia cuando se trata de derechos humanos, ya que implica un juicio de valor realizado conforme a los principios del sentido común, de tal modo que permita sostener que la actividad del Estado en materia de derechos fundamentales no sólo debe ser válida, sino también razonable. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene el criterio de que “*siendo razonable lo justo, lo*

---

6 Fragmento de una sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos del año 1921, citado por Eduardo Jorge Prats en su artículo periodístico “*Constitución y Leyes Irrazonables*”, noviembre de 1992.



*proporcionado y lo equitativo, por oposición a lo injusto, absurdo y arbitrario, es un calificativo que tiene contenido axiológico que implica opinión, pero, de alguna manera, puede emplearse jurídicamente como, de hecho, lo hacen con frecuencia los tribunales, pues toda actividad estatal debe no solamente ser válida sino razonable”.<sup>7</sup>*

De acuerdo al autor Eduardo Jorge Prats, “*para los jueces dominicanos, analizar la razonabilidad o no de las leyes o de los actos administrativos concede la magnífica oportunidad de controlar al leviatán fiscal erigido por las facultades excesivas otorgadas en el Código Tributario a la administración principalmente en el ámbito sancionatorio, detener las arbitrariedades de un poder reglamentario presidencial cuyo único límite parece ser la imaginación del presidente de turno, así como la violación sistemática de derechos implícitos en nuestra Constitución como el derecho de privacidad*”.<sup>8</sup>

A nuestro entender lo anterior refleja claramente la importancia de que los jueces en su accionar jurisdiccional analicen con profundidad la razonabilidad o no de las leyes, ya que esto les ofrece la oportunidad de descartar aquellas normas que ellos consideren arbitrarias o irrazonables al no ser justas ni útiles para la comunidad que será afectada por las mismas. Por lo que la razonabilidad de la ley implica que la misma esté acompañada de cierto contenido de justicia, de tal forma que afecte lo menos posible los derechos fundamentales de los individuos.

---

7 Meléndez, Florentín. Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado. Fundación Konrad Adenauer. Primera edición. México. 2004, Pág.123.

8 Prats, Eduardo Jorge. *Constitución y Leyes Irrazonables*. Artículo periodístico. Noviembre 1992.

## **La interpretación jurisdiccional del párrafo 5to. del Art. 8 de la Constitución**

Para el derecho constitucional contemporáneo ha quedado atrás el mito de que la Constitución es una norma cerrada donde prevalece la exégesis por lo que no admite interpretación, por lo que hoy en día se reconoce la facultad de interpretar las normas constitucionales, ya que sin interpretación no hay derecho y en el campo de los derechos fundamentales es donde se vislumbra en gran medida la importancia de la labor de interpretación constitucional, la que consiste en una operación intelectual que forma parte de la actividad cotidiana de los jueces y tribunales de justicia.

Dentro de las atribuciones que la Constitución le confiere a la Suprema Corte de Justicia, está la del Art. 67, inciso 1, que la faculta para conocer de la constitucionalidad de las leyes y de las demás normas señaladas en el Art. 46 de dicha carta magna, por lo que la Suprema Corte de Justicia resulta ser la “Guardiana de la Constitución”, tal como lo ha proclamado en jurisprudencia constante.

De esto resulta que con este papel se refuerza el poder judicial y se legitima de forma democrática su independencia, ya que con esta función jurisdiccional de controlar la constitucionalidad de las leyes, puesta a cargo de la Suprema Corte de Justicia por mandato de la propia Constitución, se le asigna la misión de ofrecer garantías judiciales a los ciudadanos frente a las violaciones de sus derechos fundamentales por parte de los poderes públicos.

En consecuencia, cuando el juez realiza esta función de control constitucional, debe valorar si la ley que está interpretando es válida, es decir, si es coherente y compatible con la Constitución y con los derechos fundamentales establecidos en ella, y en caso contrario debe denunciar su inconstitucionalidad.

El fundamento de la legitimación del poder judicial y de su independencia, consiste en garantizar de forma imparcial e incondicional los derechos fundamentales de los individuos sobre los que se asienta la democracia proclamada por nuestra Constitución, y en base a esto la Suprema Corte de Justicia tiene la prerrogativa para interpretar las leyes y descartar aquellas que sean contrarias a los cánones que nuestra carta magna consagra, específicamente aquellas leyes que pretendan violentar los principios de legalidad, igualdad y razonabilidad, que son los que nos ocupan en el presente ensayo.

Como una muestra de que la Suprema Corte de Justicia ha asumido de forma imparcial su función de guardiana de la constitucionalidad de las leyes, citaremos a continuación extractos de sentencias donde esta Corte se ha pronunciado con respecto a la preservación de los tres principios que estamos comentando.

Jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia relacionada con el párrafo 5to. del Art. 8.

### **1. Nulidad de un decreto que fija impuesto de salida por contravenir el principio de la legalidad**

“Al reconocer que sólo el Congreso Nacional tiene la facultad de establecer impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia sentó el principio de que esas atribuciones son exclusivas del congreso como Poder Legislativo, según el Art. 37, numeral 1 de la Constitución, por lo que entre las atribuciones reservadas a la competencia del Presidente de la República al tenor del Art. 55 de la Constitución, no se encuentra la de instituir impuestos o contribuciones generales; que como el Decreto del Poder Ejecutivo No. 295-94 del 29 de septiembre de 1994, fija una contribución de salida de la República a cargo de toda persona que viaje al exterior por vía aérea, resulta evidente la transgresión

por vía del indicado decreto, de las disposiciones del numeral 1, del Art. 37 de la Constitución, al crear una contribución que sólo corresponde al Congreso establecer, que al carecer de capacidad el Poder Ejecutivo para disponer la recaudación contributiva, como se ha visto, dicho decreto es nulo por contravenir el Art. 46 de la Carta Magna”.

## **2. Conformidad de la Ley 292 sobre Bancos de Desarrollo con los principios de igualdad y razonabilidad de las leyes**

Sobre el alegato de inconstitucionalidad de la Ley 292 de 1966, sobre Sociedades Financieras de Empresas que promueven el desarrollo económico, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia dijo que “al favorecer de manera general e igualitaria la economía individual de todas las personas que se dedican en el país a la explotación agrícola, industrial y comercial, la Ley 292 no contraviene, como alega la impetrante, las disposiciones del párrafo 5to. del Art. 8 de la Constitución de la República, por tratarse de una ley cuya aplicación es igual para todos y porque dispone medidas justas y útiles para la comunidad”.

## **3. Inconstitucionalidad del “Solve et Repete” por contravenir los preceptos del Art. 8, ordinal 5 de la Constitución**

Por la vía del control difuso y dentro de un recurso de casación, la Tercera Cámara de la Suprema Corte de Justicia, fijó el criterio de que “los artículos 63, primera parte, 80 y 143 del Código Tributario, que consagran el “solve et repete”, o sea, el pago previo de los impuestos, como condición para ejercer el recurso ante el tribunal contencioso-tributario, violan el precepto constitucional consagrado en los ordinales 2 y 5 de la Constitución, ya que, sin lugar a dudas, tal exigencia constituye una restricción al ejercicio de las acciones y recursos creados por la ley, lo que vulnera los principios del derecho de defensa, el de igualdad de todos ante la ley y el de libre acceso a la justicia en el que toda persona perjudicada por una decisión tiene

derecho a quejarse ante los jueces superiores, los cuales constituyen pilares esenciales del régimen democrático, consagrado por el citado Art. 8, ordinales 2, acápite j y 5 de la Constitución de la República; que por otra parte esta Corte considera que la exigencia del “solve et repete”, constituye una limitante al libre acceso a la justicia y por consiguiente quebranta la igualdad de todos ante la ley, puesto que esta exigencia coloca a los recurrentes ante la jurisdicción contencioso-tributario en una situación de franca desigualdad y en estado de indefensión, al invertir las reglas habituales del proceso y condicionar la admisión de sus recursos, a que previamente hayan satisfecho el pago de las diferencias de impuestos liquidadas por la administración tributaria, lo que obviamente es discriminatorio y contrario a los preceptos constitucionales interpretados correctamente por el tribunal a-quo en su sentencia”.

#### **4. Aplicación por los jueces del principio constitucional de la razonabilidad a los fines de apreciar los límites de la facultad sancionadora que la ley concede a ciertas autoridades gubernamentales**

En el año 1973, la Suprema Corte de Justicia dictó una sentencia que marcó un hito con respecto a la aplicación del criterio de la razonabilidad de la ley y el respeto a las reglas del debido proceso por parte de los jueces y se estableció lo siguiente: “que si el texto legal citado parece conferir a la autoridad aduanera un poder sancionador incondicionado, es preciso declarar que, conforme a la Constitución de la República en su reforma de 1966, toda ley debe ser “justa y útil” (Art. 8, inciso 5to.), lo que confiere a los tribunales la facultad de exigir la condición de razonabilidad en la aplicación de toda ley por los funcionarios públicos, condición que debe alcanzar, sobre todo, a aquellas que impongan cargas y sanciones de toda índole; que, por lo expuesto, procede acoger el 4to. alegato del memorial de la recurrente y casar la sentencia impugnada en lo relativo a la multa”.

### **5. El principio de la legalidad tributaria sólo rige para establecer el tributo con sus elementos básicos y estructurantes, pero no para los deberes formales**

Que en una acción en inconstitucionalidad donde se invocaba la violación del principio de la legalidad tributaria al establecerse por decreto el deber de los importadores de cigarrillos de prestar una fianza que garantice sus operaciones, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, decidió lo siguiente: “Que la potestad tributaria del Estado no constituye una prerrogativa arbitraria ni ilimitada, sino que se encuentra regulada por el ordenamiento jurídico a través de preceptos que con rango constitucional le imponen un valladar a este poder tributario del Estado y dentro de éstos existe el que se denomina como “Principio de Legalidad Tributaria”, que en nuestro ordenamiento encuentra su sustento en el Art. 37, numeral 1 de la Constitución, el que a su vez se relaciona con otro principio consagrado de forma general por el Art. 8, numeral 5 de la misma norma, que dispone que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe; que de la combinación de estos preceptos resulta el principio inmovible de que los tributos y sus elementos sustanciales deben estar expresamente consignados a través de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo y este principio encuentra su fundamento en la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de propiedad, por cuanto los tributos conllevan restricciones a ese derecho, ya que en su virtud se sustrae a favor del Estado, algo del patrimonio de los particulares, lo que no sería legítimo en el estado de derecho si esta prestación no se obtuviera por decisión de los órganos representativos de la soberanía popular; que de lo anterior se desprende que, si bien es cierto que de acuerdo a nuestra realidad constitucional no se puede dudar que constituye materia privativa de la ley el establecer el tributo con sus elementos básicos y estructurantes, como son: a) la configuración del hecho imponible; b) la atribución del crédito tributario a un sujeto activo determinado;

c) la determinación como sujeto pasivo de aquel a quien se atribuye el acaecimiento del hecho imponible; d) los elementos necesarios para la fijación del quantum, como son la base imponible y la alícuota; y f) las exenciones neutralizadoras de los efectos del hecho imponible, no menos cierto es, que además de estos requisitos esenciales, los que indiscutiblemente son materias reservadas a la ley, existen otros que no son sustanciales del tributo y que han sido agrupados bajo la denominación de obligaciones o deberes formales, dentro de los que se encuentran las obligaciones de: llevar libros y registros especiales, solicitar a la autoridad correspondiente los permisos y licencias para el ejercicio de actividades comerciales, presentar las declaraciones tributarias que correspondan, inscribirse en los registros pertinentes, entre otras, que son deberes coadyuvantes al cumplimiento de la obligación tributaria sustantiva, ya que facilitan las tareas de determinación, fiscalización, investigación y control de los organismos tributarios y que al ser deberes accesorios, generalmente son dejados a la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo o de la administración tributaria, de acuerdo a las previsiones de la propia ley, sin que con ello se violente el principio de la legalidad tributaria”.

## **6. El tratamiento diferente pero uniforme aplicado a dos categorías legales contribuyentes no violenta el principio de la igualdad ni el de la razonabilidad de la ley**

En una acción en inconstitucionalidad donde invocaba la nulidad del Art. 37 del Reglamento No. 79-03 por alegada violación a los principios de igualdad y de razonabilidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia sentó el criterio de que “el Art. 37 del Reglamento No. 79-03 establece los procedimientos de control fiscal del impuesto selectivo al consumo que grava los productos del tabaco mediante la colocación de las estampillas en las cajetillas de cigarrillos, procedimiento este con el que deben cumplir tanto los productores nacionales como los importadores y que procura

evitar el trasiego informal de estos productos, sin que se observe alguna discriminación o distorsión que violente los principios constitucionales de razonabilidad e igualdad de la ley, como alega la impetrante, ya que este procedimiento se aplica a los productores nacionales y a los importadores como una formalidad imprescindible para que la administración tributaria pueda controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que recaen sobre estos productos y que están a cargo de estos contribuyentes, de donde se infiere que se trata de una norma útil y razonable para el ejercicio del poder fiscal del Estado y el hecho de que en dicha norma se establezcan reglas distintas en cuanto a la forma y momento de cumplir con la obligación de colocación de las estampillas en las cajetillas de cigarrillos, no atenta contra la igualdad tributaria, ya que no se trata de exigir una tributación distinta para contribuyentes que se encuentran en igualdad de condiciones ni tampoco se basa en discriminaciones de tipo personal o particular, sino que en la especie lo que existe es un tratamiento diferente pero uniforme, aplicado sobre dos categorías legales de contribuyentes, como son los fabricantes locales y los importadores de productos del tabaco y que obedece al momento distinto en que nace y se perfecciona la obligación tributaria de los mismos, lo que necesariamente amerita un tratamiento distinto, pero jamás desigual, ya que no proviene de discriminaciones subjetivas o individuales entre los contribuyentes”.

### **7. El Art. 712 del Código de Trabajo no quebranta la igualdad de todos ante la ley**

En cuanto al alegato de que el Art. 712, párrafo único del Código de Trabajo, que exonera de la prueba del perjuicio al demandante, es inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se pronunció en el sentido de que “la responsabilidad civil por ese texto establecida es la derivada de la violación de las disposiciones sancionadas penalmente por dicho código y que al favorecer de manera general e igualitaria a todas las personas que prevé el



precitado texto legal, éste no crea ninguna situación de privilegio que tienda a quebrantar la igualdad de los dominicanos, pues todos éstos pueden eventualmente prevalerse de esta disposición del Código de Trabajo”.

Estos precedentes nos muestran parte de la gran labor de la Suprema Corte de Justicia como guardiana de la constitucionalidad de las leyes, lo que la faculta para descartar aquellas normas que violenten los preceptos erigidos por la Carta Magna como derechos fundamentales, así como para validar a aquellas que resulten compatibles y coherentes con los cánones en ella consagrados.

**Darío O. Fernández Espinal**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

6.- *Toda persona podrá, sin sujeción a censura previa, emitir libremente su pensamiento mediante palabras escritas o por cualquier otro medio de expresión, gráfico u oral. Cuando el pensamiento expresado sea atentatorio a la dignidad y a la moral de las personas, al orden público o a las buenas costumbres de la sociedad, se impondrán las sanciones dictadas por las leyes.*

*Se prohíbe toda propaganda subversiva, ya sea por anónimos o por cualquier otro medio de expresión que tenga por objeto provocar desobediencia a las leyes, sin que esto último pueda coartar el derecho a análisis o a críticas de los preceptos legales».*

La primera Constitución de la República, votada el 6 de noviembre de 1844, estableció entre otros derechos fundamentales y bajo el título de “El Derecho Público de los Dominicanos”, la libertad de expresión del pensamiento (Art. 23), que en ese entonces era entendida como libertad de imprenta. El texto de ese canon constitucional consagraba que “todos los dominicanos pueden imprimir y publicar libremente sus ideas, sin previa censura, con sujeción a las leyes. La calificación de los delitos de imprenta corresponde exclusivamente a los jurados” (sic). Hasta el año 1861, todas las Constituciones (cuatro en total) instituyeron la libertad de expresión o de imprenta en términos similares al contexto del año 1844, salvo la del año 1854 que incluyó por primera vez, como una restricción constitucional a esa libertad, la seguridad pública, lo que atemperó el carácter absoluto que originalmente tenía ese

derecho fundamental. A partir de la Restauración de la República, se emitieron dieciséis Constituciones, fruto de la anarquía reinante hasta el año 1916 en cuyo período se sucedieron numerosos gobiernos, pero todas prácticamente consiguieron la libertad de expresión e imprenta en los mismos términos. Resulta útil reseñar que a partir de la Constitución de 1924, la libertad de expresión vino a ser un derecho inherente a todas las personas y no sólo a los dominicanos.

El texto de la Constitución dominicana vigente ha seguido el modelo adoptado por las declaraciones internacionales sobre libertad de expresión, protectoras, como consagra el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos del año 1966, no sólo de la libre expresión oral o escrita, sino también de la simbólica, artística y científica.

En los sistemas políticos democráticos, como el nuestro, están vigentes las libertades públicas que permiten a cada quien exponer sin coerción sus criterios mediante la palabra oral, la escrita y la adhesión a las manifestaciones provenientes de las distintas organizaciones que integran la sociedad. En sentido general, no se es titular del derecho a expresarse libremente porque la Constitución del Estado así lo determine, sino esencialmente por haber la persona nacido libre y dotada con capacidad para exponer sus ideas y para comprender lo que los demás le manifiestan.

Como corolario de la libertad de expresión del pensamiento, podemos afirmar que ese derecho fundamental comprende también el derecho de los ciudadanos a ser debidamente informados, para asegurar, como lo proclamó el magistrado Brennan de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica, “el libre intercambio de ideas del cual emanan los cambios sociales y políticos deseados por el pueblo” (caso *New York Times Vs. Sullivan*).

Es preciso puntualizar, en esa dirección, que la garantía constitucional a recibir información tiene doble vía, por cuanto se traduce asimismo en el derecho a comunicar que tiene todo ciudadano, aunque la propia Constitución, en su Art. 8 –acápites 10- reconoce que existe un nivel de personas o entidades que ejercen frecuentemente dicha prerrogativa, por ser su profesión habitual, y permite esas actividades, “siempre que no vayan en contra del orden público o pongan en peligro la seguridad nacional” y además, agregamos nosotros, cuando no se trate de información falsa, como ha juzgado la referida Corte Suprema Norteamericana, al permitir a un funcionario público obtener la debida reparación por afirmaciones que un medio de comunicación o un periodista haya hecho sobre su conducta oficial, cuando prueba convincentemente que la publicación se hizo mediante el dolo o la mala intención, “con pleno convencimiento de que la información era falsa o con imprudente negligencia sobre su veracidad.”

El canon constitucional objeto de este análisis (Art. 8, numeral 6, de la Carta Magna dominicana vigente), dispone como elemento esencial para el pleno ejercicio del derecho a emitir opiniones, la no sujeción a la censura previa, cuya definición se traduce, como expresa el profesor español Luis Carreras Serra, en el sentido de que es “cualquier medida limitativa de la elaboración o difusión de una obra del espíritu, especialmente al hacerla depender del previo examen oficial de su contenido”.

La Convención Americana de los Derechos Humanos prohíbe, en su Art. 13.2, cualquier medida preventiva al ejercicio de la libertad de expresión, cuando dice que esa libertad “no puede estar sujeta a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores”, lo que significa, como estatuyó la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar dicho Art. 13.2, que “el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de

control preventivo, sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido”.

Entre nosotros se advierte, al tenor del Art. 8, numeral 6, antes mencionado, que la censura previa está radicalmente prohibida, y que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, cuando es atentatorio a la dignidad o a la moral de las personas, al orden público o a las buenas costumbres, será sancionado conforme a las leyes adjetivas, o sea, que aunque ese derecho no puede ser en modo alguno controlado preventivamente, su ejercicio inadecuado puede servir de fundamento para responsabilizar a quien haya cometido ese despropósito, dando lugar a la “responsabilidad ulterior” referida en la Convención Americana de los Derechos Humanos, en procura de asegurar el respeto a la moralidad y a la reputación de los demás.

Así, el derecho al honor restringe la libertad de expresión, cuando ésta se practica con impropiedades o con imputaciones de hechos deshonorosos que, sin pertenecer a la privacidad, sean falsos. La Ley No. 6132, de Expresión y Difusión del Pensamiento de fecha 19 de diciembre de 1962, establece el régimen sancionador de las violaciones al precepto constitucional que nos ocupa, con todos sus efectos y consecuencias, determinando los casos concretos en que es factible la responsabilidad jurídica de las personas físicas o morales.

En otro aspecto, la seguridad nacional y el orden público, como expresión genuina del ordenamiento constitucional, están protegidos por el párrafo final del Art. 8, ordinal 6, de la Constitución del Estado, al prohibir la propaganda subversiva, con el propósito de provocar desobediencia a las leyes, y constituye un obstáculo excepcional a la libertad de expresión, en los casos de emergencias o estados de anormalidad social. De todas formas, esas eventuales circunstancias no pueden coartar el derecho al

análisis o a la crítica de los preceptos legales, como consagra la parte in-fine del canon fundamental objeto de estos comentarios.

En sentido general, la libertad de expresión del pensamiento no es un derecho absoluto, sino una facultad constitucional que, si bien no admite censura previa, quienes la ejercen en desmedro del ordenamiento jurídico, son pasibles de las sanciones previstas en la ley.

**José E. Hernández Machado**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

7. *La libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres».*

El primer esbozo literal y textual a estos derechos fue consagrado en la Magna Carta Inglesa, cuyo origen, con violencia, le fue arrancada a John The Lackland (Juan sin Tierra) en el año 1215. En el siglo XVIII imbuidos del pensamiento iluminista y liberal de Locke y Rouseau, se consagran en la Constitución de los Estados Unidos de América y posteriormente la Asamblea Nacional Francesa aprueba la histórica Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Hacia 1948, después de la caída del Tercer Reich y tras los crímenes de guerra, la persecución y muerte de judíos, gitanos y otras minorías preconizadas por Hitler y sus partidarios Nazis, los países reunidos en la Organización de las Naciones Unidas proclamaron en París, el 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la cual la República Dominicana es signataria.

## **I. El Derecho de asociación y reunión sin armas**

Entre los derechos humanos consagrados en dicha declaración, en su Art. 20 figura el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica así como el principio de que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

El derecho de formar grupos, de reunirse y organizarse con el propósito de tocar temas o cuestiones de interés común, es un derecho humano. La habilidad para organizarse y ejercer este derecho, constituye un mecanismo importante por medio del cual los ciudadanos pueden lograr influir en sus líderes y gobiernos.

Como veremos más adelante, el derecho de asociación está garantizado en múltiples tratados sobre los derechos humanos, no obstante este derecho ha sido mejor definido y elaborado en el campo del derecho laboral internacional en razón de la gran vinculación de estos derechos y la habilidad de los trabajadores en pos de asegurar su estado social y económico. La libertad de asociación es una de las disposiciones centrales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya que las normas de la OIT defienden el derecho de los trabajadores y empleadores de formar organizaciones y negociar convenios colectivamente.

La libertad de asamblea y de asociación se desdobra entonces en varios derechos: El derecho a asamblea pacífica y el derecho de asociación, derecho a pertenecer o no a una asociación y el derecho a pertenecer a un sindicato.

### **1) El derecho a asamblea pacífica**

Este derecho defiende el derecho a realizar asambleas pacíficas, el cual no deberá ser negado sino excepcionalmente en casos de situaciones que afecten la seguridad nacional o pública.

Las normas internacionales limitan el uso de la fuerza por parte de las autoridades para controlar las asambleas pacíficas o violentas. Dichas normas requieren que los oficiales encargados de aplicar y ejecutar las leyes, sólo hagan uso de la fuerza como último medio, en proporción a la amenaza y únicamente como forma de minimizar el daño o lesión.



**La Constitución dominicana en su Art. 8 dispone:**

“Art. 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: 7.- La libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres”.<sup>1</sup>

En cuanto al derecho de asociación y de reunión así consagrado es preciso señalar para poder caracterizarlo, que no es cualquier reunión la que está protegida por este canon constitucional, antes bien, debe tratarse de una reunión que reúna las condiciones siguientes:

- a) La libertad de reunión protege las agrupaciones de personas que deciden congregarse previo acuerdo, es decir la reunión ha de ser una reunión concertada en la cual existe un cierto grado de vinculación entre cada persona que participa;
- b) La reunión constitucionalmente protegida es aquella celebrada en lugares públicos y a las cuales asisten personas que han sido convocadas no a través de invitación nominal o personal sino a través de una convocatoria a personas indeterminadas;
- c) Se trata de agrupaciones de personas transitorias pues de lo contrario estaríamos en presencia de una asociación.

---

1 Constitución de la República Dominicana. Santo Domingo, 2002.

Si bien la libertad de asociación tiende a la formación de grupos más o menos durables, organizados o institucionalizados, la libertad de reunión concierne la agrupación transitoria, tal vez momentánea y hasta fugaz, con algún fin común de interés para sus participantes.

Muchos derechos se pueden ejercitar a través del derecho de reunión: el de libertad de expresión, de petición, de religión etc; la reunión puede ser también un medio de defensa de otros derechos por ejemplo, la que se celebra para decidir cuestiones gremiales en materia de trabajo.

Dado los elementos anteriormente mencionados, podemos afirmar que por libertad de reunión se entiende la potestad o facultad del individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes con cualquier objeto lícito y de manera pacífica.

Conviene advertir que a diferencia de la libertad de asociación, al ejercerse la libertad de reunión, no se crea una entidad jurídica propia, con personalidad moral diversa e independiente de la de cada uno de sus componentes; además, una reunión, contrariamente a lo que ocurre con una asociación, es transitoria, esto es su existencia está condicionada a la realización del fin concreto y determinado que lo motivó, por lo que, una vez logrado éste, tal evento deja de existir.

Para que el ejercicio del derecho de asociación o reunión sin armas quede protegido por el texto constitucional, es preciso que dicha reunión sea pacífica. Las autoridades sólo pueden prohibir una manifestación pública en el caso en que pudieran ejercerse actos de violencia contra los terceros.

En nuestro país, la Ley No. 5578 del 19 de julio de 1962 establece la obligación de comunicar previamente la realización de cualquier reunión o manifestación a la Secretaría de Estado de Interior y

Policía, señalándose que tal disposición tiene como finalidad exclusiva que las autoridades policiales “tomen las medidas de lugar a fin de brindar a los manifestantes toda la protección necesaria para la celebración del acto que se hubiese señalado, así como para evitar que se produzcan manifestaciones callejeras u otras alteraciones del orden”.<sup>2</sup>

## **2) El Derecho de asociación**

El derecho de libre asociación, al igual que muchos otros derechos humanos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. De ahí que, el ejercicio del derecho de asociación se traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo, las cuales, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrán de servir al logro de sus fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas. Así surgen los partidos, fundaciones, asociaciones y colegios profesionales, sociedades mercantiles, fundaciones culturales, de beneficencia y de ayuda mutua, comités de lucha y de defensa, centros sociales y clubes deportivos, etc. De la incidencia de los múltiples tipos de manifestación del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país, puede colegirse la importancia que reviste este derecho fundamental el cual encontramos consignado igualmente, en el Art. 8 inciso 7 de la Constitución de la República.

Algunos países han buscado poner trabas a la facultad de los individuos de formar organizaciones a través de diversos medios: reclamando que no están de acuerdo con el propósito político de las asociaciones; negándoles la personalidad jurídica, la cual es esencial para el funcionamiento cotidiano y para tener capacidad

---

2 Suárez, José Darío; Tejada, Adriano Miguel. *Constitución Comentada de la República Dominicana*, Santo Domingo, (PUCMM), 1987.

legal para obligarse, imponiendo rigurosos procedimientos para los registros, así como constreñimientos financieros. Es así que hoy día se considera que el derecho de asociación no sólo garantiza el derecho a formar asociaciones, sino que también comprende el derecho a poder operar en libertad y sin interferencia indebida de los poderes públicos.

En la República Dominicana la Orden Ejecutiva No. 520 del 26 de julio de 1920 regula el establecimiento y organización de las asociaciones sin fines de lucro, las cuales obtienen su capacidad jurídica cuando se les expide por parte del Poder Ejecutivo el denominado decreto que concede la incorporación.

Se admite que sólo sería impropia en nuestro país una asociación privada que afecte el orden público, la seguridad nacional o las buenas costumbres los cuales son los únicos obstáculos admisibles que pueden afectar la libertad de asociación consagrada por nuestra Constitución.

### **3) Derecho del individuo a ser miembro o no de una asociación**

En algunos países, los ciudadanos pueden sufrir represalias por unirse a determinadas organizaciones o pueden ser obligados a ser miembros de ciertas organizaciones aprobadas por el Estado.

Mediante sentencia del 1ro. de septiembre de 1989 nuestra Suprema Corte de Justicia mediante el control difuso de la constitucionalidad de las leyes dispuso la nulidad de la Ley No. 148 del 30 de junio de 1983, que crea el Colegio Dominicano de Periodistas, por haber sido dictada en violación a la Constitución.

Uno de los considerandos de la referida sentencia expresa: *“Considerando, que el examen del expediente ha dejado establecido que la referida ley No. 148 que crea el Colegio Dominicano de los Periodistas, al establecer en su Art. 20 que es obligatorio el registro previo del título de periodista en dicho Colegio*

*para poder ejercer el periodismo, es violatorio del Art. 8 párrafo 6 y otras previsiones de la Constitución de la República, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como la Convención Norteamericana Sobre Derechos Humanos, y además crea un impuesto como privilegio a favor de una clase determinada y su recaudación queda a cargo de agentes desprovistos de calidad oficial, y en general, crea una serie de requisitos y exigencias que menoscaban la dignidad de la clase de que se trata; que en tales condiciones procede declarar la nulidad de la Ley No. 148 que se examina, por ser violatoria de la Constitución de la República”.*

#### **4) Derecho a pertenecer a sindicatos**

La libertad de asociación tiene un significado crítico muy importante en el lugar de trabajo, de ahí la gran trascendencia de este derecho el cual está a la base del moderno derecho laboral. De la sustentación de este derecho se deriva:

- a) El derecho de crear y formar parte de sindicatos para la promoción de intereses sociales y económicos.
- b) El derecho del individuo a no ser penalizado por pertenecer a un sindicato.
- c) El derecho a huelga.
- d) El derecho de las organizaciones a elegir sus representantes y a redactar sus propias reglas, estatutos y constituciones.

## **II Principales instrumentos para la protección y garantía del derecho de asamblea pacífica y sin armas a nivel internacional.**

### **1. Naciones Unidas**

- a) La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Los artículos 20 y 23 protegen el derecho a la libertad de asociación y asamblea y a formar y pertenecer a sindicatos;

- b) La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta Convención data de 1951 y en su Art. 15 otorga a los refugiados los mismos derechos que a los nacionales para asociarse en organizaciones no políticas, sin fines de lucro y sindicales;
- c) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Data este pacto de 1966 y entró en vigencia en 1976. El Art. 8 garantiza el derecho sindical y a formar sindicatos; a establecer federaciones nacionales e internacionales; el derecho de los sindicatos a funcionar libremente y el derecho a huelga.
- d) Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966. En sus artículos 21 y 22 expresa:

“Art. 21.- “El derecho a la asamblea pacífica deberá ser reconocido. Ninguna restricción podrá ser impuesta al ejercicio de este derecho, a excepción de las restricciones impuestas en conformidad con la ley, las cuales son necesarias en una sociedad democrática con el interés en la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público (ordre public), la protección de la salud pública o la moral o la protección de las libertades fundamentales y los derechos de los demás”.

El Art. 22 estipula que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

El presente Art. no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía”.

- e) Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Bajo el Art. 15 se establece claramente los derechos del niño a asociarse libremente y a realizar asamblea pacífica. Las violaciones a este derecho serán presentadas por ante el Comité de los Derechos del Niño.
- f) Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego de 1990. Estos principios enfatizan que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán interferir con asambleas legales y pacíficas y prescribe los límites del empleo de la fuerza en asambleas violentas.
- g) Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, de 1998. Esta declaración de la asamblea general es también llamada declaración para protección de los derechos de los defensores de los derechos humanos. Reafirma el derecho de cada ciudadano a asociarse libremente con los demás, en especial cuando el propósito es el trabajo para la protección y realización de las libertades y derechos fundamentales.

## **2. Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

Este organismo ha adoptado una cantidad de convenciones concernientes a los derechos de los trabajadores a organizarse y negociar a través de sindicatos. Se han creado asimismo diversos mecanismos para observar el cabal cumplimiento de esas Convenciones.

## **3. Consejo de Europa**

- a) Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950). En su articulado, éste tratado conocido comúnmente como la Convención Europea

de Derechos Humanos (CEDH), protege los derechos de libertad de asociación y asamblea.

- b) La Carta Social Europea se ocupa de una cantidad de cuestiones concernientes al trabajo y empleo. Los estados partes están requeridos a someter, dos veces al año, informes que luego son examinados por el Comité Europeo de Derechos Sociales. El tratado protege el derecho de los trabajadores y empleadores a reunirse en organizaciones locales, nacionales e internacionales. También afirma el derecho a negociación colectiva y requiere de los estados la formación de mecanismos de consulta y arbitraje.

#### **4. Unión Europea**

Carta europea de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000).

La carta defiende en el Art. 12 los derechos a asamblea y asociación. La carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989), explica sobre el derecho de empleadores y trabajadores a formar asociaciones, a negociar y concluir acuerdos colectivos. También defiende el derecho a huelga sujeto a las obligaciones bajo ley nacional.

#### **5. Organización de los Estados Americanos (OEA)**

La Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969 en sus artículos 15 y 16 protege los derechos de asamblea y el derecho a la libertad de asociación.

**Ana Rosa Bergés Dreyfous**



## **BIBLIOGRAFÍA**

- 1) República Dominicana, Constitución de la República Dominicana, Santo Domingo, autor, 2002.
- 2) Suárez, José Darío; Tejada, Adriano Miguel. *Constitución Comentada de la República Dominicana*. Santo Domingo, PUCMM. 1987.
- 3) Prats, Eduardo Jorge. *Derecho Constitucional*, Santo Domingo, Editora Gaceta Judicial, 2005.
- 4) Ver en este sentido la sentencia del 15 de mayo de 1979 del Tribunal Superior Administrativo, en la cual se declaró ilegal la prohibición a una manifestación del Partido Comunista Dominicano.
- 5) Véase la sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 1ro. de septiembre de 1989. B. J. No. 946.

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

**8. *La libertad de conciencia y de cultos, con sujeción al orden público y respeto a las buenas costumbres».***

Una de las más grandes conquistas de los seres humanos ha sido permitir que cada quien rinda homenaje de respeto y de veneración a quien considere como el ser superior al cual debe rendir tributo.

Para llegar a este estado de liberalidad de conciencia, la humanidad ha debido pasar por distintas etapas, desde períodos sombríos y críticos, donde la intolerancia y el irrespeto a lo que se cree es el dogma absoluto e inmutable han llevado al calvario a santas como Juana de Arco, o ensombrecido el panorama con miles de hogueras, teniendo como íconos que repugnan a un Savonarola o a un Torquemada.

Cabe preguntarse: ¿Qué impulsa al hombre a rendir ese homenaje a través de un conjunto de ritos y ceremonias a un ser superior o divinidad?

Desde tiempo inmemorial, tanto que se pierde en las brumas de las edades, el ser humano se ha preguntado con angustia lo siguiente: ¿De donde venimos? Y lo que es más dramático aún, ¿hacia donde vamos?

Termina nuestra vida, como cree el existencialista Jean Paul Sartre, en cuatro paredes, volvemos a madre tierra para convertirnos en polvo como sentencia el divino Rabbit de Galilea. O por el

contrario, ¿la parte espiritual de nuestro ser trasciende hacia un plano superior, penetrando el arcano desconocido y fascinante?

La respuesta a tan inquietante tema sigue siendo un enigma para el hombre y dos ideas han polarizado los pensamientos, la una, la teoría evolucionista, que informa sobre la mutación de la materia, sea un mono o un pez hasta llegar a convertirse en el homo sapiens, o de lo contrario ¿surgimos de la mano providencial de un ser superior que nos creó por amor?

Aunque hemos avanzado en el orden material a pasos agigantados, hasta conquistar los espacios siderales o a hollar a nuestro satélite, lo que revela un espectacular de avance cultural, científico o tecnológico, en cambio lo humanista sigue siendo un enigma, cuyo velo de misterio estamos lejos de develar.

Vivimos en una época fascinante, en la que predominan retos intelectuales, científicos y políticos de gran envergadura, calidad y complejidad. Intensos desafíos que sólo mentes muy ágiles y de gran audacia pueden comprender la velocidad con que la ciencia ha ido avanzando. Cambios profundos que han ido desmitificando lo que se creían verdades inmutables e intocables: saltos espectaculares en cuanto a la longevidad del hombre, investigaciones genéticas audaces, incluyendo la clonación de seres humanos; el papel estelar de la mujer en la sociedad y en la política; una globalización impuesta que nos avasalla y por último, la emigración masiva de pueblos paupérrimos en búsqueda de un mejor destino.

Sin embargo, el enigma de nuestros orígenes y de nuestro destino final parece inmutable; perenne desafío a las limitaciones intelectuales del hombre, que como un vallador infranqueable le es impuesto de lo alto.

Consciente de esa fragilidad y de su incapacidad para buscar esa explicación racional a ese profundo misterio, el hombre ha pensado

siempre en la existencia de un ser superior. Le rinde pleitesía a esa divinidad y se prosterna ante El, como un náufrago en medio de las turbulencias de un mar proceloso, que encuentra una tabla de salvación.

El mejor ejemplo de esto último lo tenemos en este episodio. Cuando Pablo de Tarso llegó a Roma para propagar el cristianismo, advierte que los romanos rendían culto a toda clase de dioses y en una plaza tenían bustos a todas sus deidades, incluso uno que tenía esta leyenda: el Dios desconocido. Pablo se dirigió a la muchedumbre reunida en esa plaza con las siguientes palabras: “ustedes rinden culto a toda clase de dioses, y hasta tienen un busto a un dios que no conocen. Yo vengo a predicarles sobre este Dios y a revelarles quien es”.

A través de los siglos el hombre ha ido plasmando sus creencias en doctrinas concretas, que han desembocado en lo que se conoce como culto o religión.

Cada civilización ha tenido su cosmovisión de lo que es ese ser superior, y damos por seguro que ese aferramiento a la divinidad no es más que una constante en la búsqueda de la verdad o de una explicación más o menos racional de esas vivencias deslumbrantes que le apasionan y le llegan a lo más hondo del alma.

Claro está que existe toda una gama de creencias, externadas a través del culto, que dominan el panorama humano; unas son relativistas, que consideran que pueden vivir aceptando que el humano es incapaz de alcanzar verdades absolutas y universalmente válidas, y otras que afirman lo contrario, defendiendo una interpretación radical y una aplicación dogmática arraigada en la tradición.

Las primeras son liberales, que permiten al hombre apegarse a las cosas que comprenden, pero a respetar lo desconocido, mientras que las segundas conocidas como fundamentalistas,

fanatizan a sus seguidores y les impulsa a cometer toda suerte de sacrificios, hasta inmolar su propia vida, para alcanzar la felicidad.

En ese caprichoso vaivén de las ideas religiosas, hay creencias que entran y suben y por el contrario otras bajan y desaparecen; algunas han quedado sólo como reminiscencia de un pasado esplendor. El tiempo ha sido implacable con dioses y mitos vividos antaño; sólo han perdurado aquellas creencias cimentadas en bases sólidas, arraigadas en las costumbres que han resistido el embate de los siglos y se han consagrado como verdades inconcusas.

El hombre tiene pues ante sí, un abanico de posibilidades que le permiten elegir libremente en lo que cree, y los demás deben respetar esa selección aún las más descabelladas e insinceras. Las acciones fundamentales del alma se aferran a determinados pareceres, moldeados quizás por situaciones externas que la influyen y determinan.

Los dominicanos estamos viviendo una etapa de amplia libertad de cultos, la cual está consagrada por el acápite 8 del Art. 8 de la Constitución que dice así: “La libertad de conciencia y de cultos, con sujeción al orden público y respeto a las buenas costumbres”.

En nuestro país, por tanto, cada quien puede practicar la religión o el culto que desee, sin ninguna cortapisa, sino respetando las buenas costumbres, y esto tiene su explicación, ya que se presume que las religiones practican como enseñanza cardinal la moral, y sin quebrantar el orden público, lo que también supone que el Estado debe garantizar el libre ejercicio de los cultos, pero también es preciso que se mantenga el orden público cuando los ritos se practican en masas y al aire libre.

No siempre nuestro constituyente fue tan liberal, ya que nuestras primeras constituciones, al tiempo de señalar que la religión del estado sería la católica restringían los otros cultos a sus propios templos. Fue tan sólo en la Constitución de 1924 cuando en su

Art. 9, acápite 10 aparece la total libertad de cultos, sin la restricción de que los demás cultos, que no fuera la religión católica, debían ser practicados en sus respectivos templos.

Pese a que nuestro país ha experimentado grandes vicisitudes a lo largo de su vida, independientemente de que hemos sufrido innumerables revoluciones encabezadas por el egoísmo de caciques localistas y de que nuestra soberanía ha sido eclipsada tres veces, una por la traición de uno de sus hijos y las otras por la soberbia de una potencia extranjera, hemos sabido mantener incólume la libertad de cultos. Ni siquiera durante las más férreas dictaduras que hemos padecido se ha conculcado el derecho de cada quien ha seguir el culto de su predilección, ni tampoco hemos ido desgarrados por luchas religiosas como en otras latitudes.

Puede pues decirse que en ese aspecto estamos al mismo nivel que todas las naciones civilizadas, de lo que debemos enorgullecernos, ya que nada es más censurable que el fanatismo y la intolerancia.

**Hugo Álvarez Valencia**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

9. *La inviolabilidad de la correspondencia y demás documentos privados, los cuales no podrán ser ocupados ni registrados sino mediante procedimientos legales en la substanciación de asuntos que se ventilen en la justicia. Es igualmente inviolable el secreto de la comunicación telegráfica, telefónica y cablegráfica.*
10. *Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas, siempre que no vayan en contra del orden público o pongan en peligro la seguridad nacional».*

El pueblo dominicano ha sufrido diversas etapas en su existencia. Fuimos colonia de España, desde el descubrimiento de América hasta el 1821, proclamando el Lic. José Núñez de Cáceres el 1ro. de diciembre de ese año la creación del “Estado Independiente de Haití Español” bajo la protección de la Gran Colombia, liderada por Simón Bolívar. Para justificar ese acto trascendental, se escribió un documento titulado: “Declaratoria de Independencia del pueblo dominicano”. En el mismo, se justificaba la acción que se había adoptado y los agravios que España le causaba a su primera colonia en el nuevo continente. Además, ese escrito demuestra la cultura que tenía su autor el Lic. José Núñez de Cáceres, quien conocía el contrato social de Juan Jacobo Rosseau y quizás “El espíritu de las Leyes”, de Montesquieu, que sirvieron de base ideológica a la independencia norteamericana y a la Revolución Francesa. La obra de Rosseau fue publicada en el 1762 y traducida a varios idiomas, siendo la misma perseguida por las

sectas religiosas y las monarquías existentes en la época. Los intelectuales liberales se adhirieron en todo el mundo a la tesis de Rosseau, debido a que la misma rompía con los esquemas, revolucionando las ciencias políticas existentes.

Montesquieu elaboró su tesis creando la división del estado en forma tripartita o sea el poder ejecutivo, legislativo y judicial, cuando la nación se convirtiera en estado. Esa fue la posición adoptada por las colonias inglesas de norteamérica a partir del 1766 cuando comenzaron a independizarse, haciendo todas una previa declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, elaborando la Constitución del 17 de septiembre de 1787, la que aún se mantiene, a pesar de las enmiendas, y haciendo suyas la división tripartita elaborada por Montesquieu.

Núñez de Cáceres fracasó, debido a que Simón Bolívar no le prestó la ayuda solicitada, y es que este último había tenido el respaldo de Haití por la independencia de América del Sur. Además, Bolívar buscaba la unidad de América, pero otro hecho que impidió el triunfo fue que no abolió la esclavitud, lo que hacía atractivo a los haitianos. Sin embargo, José Núñez de Cáceres demostró con ese acto heroico que una parte importante de nuestra sociedad deseaba la Independencia Nacional.

El 9 de febrero de 1822 llegó Boyer con 20,000.00 hombres a sojuzgarnos por 22 largos y penosos años.

Juan Pablo Duarte crea en 1838 la sociedad secreta La Trinitaria y se inicia la lucha por la separación de Haití. Nada nos unía. Éramos y somos dos pueblos distintos en todos los aspectos. Ellos hablan el creole o patois y nosotros el castellano. Practican el Budoí y la mayoría del país nuestro es cristiano, además la cultura, creencia, ritos y comportamiento son totalmente distintos.

La conspiración abrazó al país entero y el 16 de enero de 1844 se redactó y puso a circular “El acta de separación dominicana”, donde



figuraban parte de los agravios que los haitianos le habían inferido al pueblo dominicano. Hay algunos historiadores, incluyendo a Madiov, que le dan la paternidad del mismo al patricio Francisco del Rosario Sánchez, pero todos los indicios son de que el verdadero autor fue Tomás Bobadilla, y las pruebas reposan en el mismo escrito cuando afirma, refiriéndose a Boyer: “Ningún dominicano le recibió entonces, sin dar muestras del deseo de simpatizar con sus nuevos conciudadanos; la parte más sencilla de los pueblos que iba ocupando, saliéndole al encuentro, pensó encontrar en el que acababa de recibir en el norte el título de pacificador, la protección que tan hipócritamente había prometido”.

Cuando el manifiesto se refiere a la parte más humilde de los pueblos se refería a los negros esclavos y libertos, aboliendo Boyer la esclavitud para siempre en su primer decreto.

Cuando en el escrito, Tomás Bobadilla justifica en esos términos el recibimiento a Boyer, él se estaba justificando porque fue un alto funcionario del gobierno haitiano y le sirvió con entusiasmo. Bobadilla es el más traidor de los políticos de la época. Le sirvió a todos y posteriormente los traicionó. Sin embargo, el Dr. Joaquín Balaguer en su obra “Los próceres escritores”, lo trata muy bien, y señalando que a Bobadilla le faltó escenario y que si hubiera nacido en Europa de seguro que Fouchet le hubiera quedado pequeño.

He querido ambientar al lector para que pueda captar con objetividad, en el ambiente en que nacimos a la vida pública y las ideas políticas del momento.

Los redactores de la Constitución de la República en 1844 realizaron una encomiable labor a favor del país, pero quien gobernaba era el hatero de El Seibo, Pedro Santana, hombre de ideas primitivas y quien se consideraba alguien igual a los gobernadores españoles que tuvo Santo Domingo, por lo cual el único freno que tenía en sus actuaciones era su propia voluntad.

Santana se negaba a promulgar la constitución y eso dio lugar a la intervención de Tomás Bobadilla a quien el presidente le llamaba ministro universal. Bobadilla redactó y obtuvo con los constituyentes que se le intercalara el Art. 210, funesto instrumento legal que creaba, naciendo la República, el principio de la total irresponsabilidad del presidente de la República por los actos que cometa.

Nuestra primera carta magna señalaba en su Art. 28, que “el secreto de las cartas es inviolable”. En esos términos, y agregándole otros papeles, continuaron las demás constituciones hasta la reforma a la Constitución de 1942, donde se le agregó a la inviolabilidad de la correspondencia y demás documentos privados, los cuales sólo pueden ser ocupados y registrados mediante procedimientos legales en la substanciación de asuntos que se ventilen en la justicia, agregando, es igualmente inviolable el secreto de la comunicación telegráfica, telefónica y cablegráfica. La actual Constitución reproduce con las mismas palabras en el Art. 8, párrafo 9, lo que decía la de 1942. El Art. 337 del Código Penal, modificado por la Ley No. 24-97, del 28 de enero de 1997, castiga con prisión de seis meses a un año y multa de veinticinco mil a cincuenta mil pesos, el hecho de atentar voluntariamente contra la intimidad de la vida privada, por medio de gravar, captar o transmitir sin el consentimiento de su autor, palabras o imagen de una persona sin su consentimiento.

El profesor Don Manuel A. Amiama nos dice en sus “Notas de Derecho Constitucional”, sobre el tema señalado que: “la correspondencia ordinaria, nuestro texto constitucional asimila los demás documentos privados e incluye en la categoría de correspondencia las comunicaciones telegráficas, telefónicas y cablegráficas. Se interpretó además que estas indicaciones no son limitativas. La protección debe extenderse a cualquier otro medio de comunicación que pueda ingeniarse por la mente humana en el futuro. Como en el caso anterior, este derecho no puede ser

absoluto. En ciertos casos, la correspondencia puede registrarse y ocuparse, pero sólo mediante procedimientos legales y siempre que se trate de la substanciación de asuntos que se ventilen en la justicia y haya por supuesto, interés público en tal substanciación”.

En la actualidad, existen comunicaciones muy modernas, como son las que nos llegan a través de la televisión vía satélite y otras por el internet.

La Suprema Corte de Justicia dictó el 13 de noviembre del 2003, un reglamento sobre la autorización judicial para vigilancia e interceptación electrónica de comunicaciones, donde se autoriza en materia criminal al juez de instrucción competente a dictar auto permitiendo al procurador fiscal que lo solicite, a interceptar los teléfonos para obtener pruebas o indicios sobre hechos criminales. Esa prueba es muy peligrosa porque hay personas expertas en imitar la voz de otros y además con esas intervenciones los investigadores se enteran de intimidades dentro de los familias, lo que constituye una injerencia abusiva en la vida privada de esas personas, sobre todo cuando las pruebas no aparecen, como ocurre en la mayoría de los casos.

En nuestro país todos los medios de información tienen libre acceso de las fuentes noticiosas oficiales y privadas, siempre que no vayan en contra del orden público o ponga en peligro la seguridad nacional, según lo señala el Art. 8, párrafo 10 de la Carta Magna vigente. Tampoco la censura previa, existe una total libertad de expresión del pensamiento por todos los medios de difusión. En caso de que cualquier persona difame a otro por cualquiera de los medios señalados, existe la Ley No. 6132 sobre Expresión y Difusión del Pensamiento de 1962, la cual sanciona a la empresa por la cual se hizo las difamaciones y a la persona que cometió el delito. Entre nosotros existe el derecho a la denuncia pública pero que la misma responda a la verdad, de lo contrario si ataca el honor y la consideración de la persona a quien va dirigida. Siendo incierta,

la acusación se sanciona, en el aspecto penal y civil, ya que el honor y buen nombre de un ciudadano forma parte de su patrimonio en el orden moral y el Estado está en la obligación de protegerlo para evitar la venganza privada.

**Julio Ibarra Ríos**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

11. *La libertad de trabajo. La ley podrá, según lo requiera el interés general, establecer la jornada máxima de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los sueldos y salarios mínimos y sus formas de pago, los seguros sociales, la participación de los nacionales en todo trabajo, y en general, todas las providencias de protección y asistencia del Estado que se consideren necesarias en favor de los trabajadores, ya sean manuales o intelectuales.*
  - a) *La organización sindical es libre, siempre que los sindicatos, gremios u otras asociaciones de la misma índole se ajusten en sus estatutos y en su conducta a una organización democrática compatible con los principios consagrados en esta Constitución y para fines estrictamente laborales y pacíficos.*
  - b) *El Estado facilitará los medios a su alcance para que los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor.*
  - c) *El alcance y la forma de la participación de los trabajadores permanentes en los beneficios de toda empresa agrícola, industrial, comercial o minera, podrán ser fijados por la ley de acuerdo con la naturaleza de la empresa y respetando tanto el interés legítimo del empresario como el del obrero.*

- d) *Se admite el derecho de los trabajadores a la huelga y de los patronos al paro en las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a la ley y para resolver conflictos estrictamente laborales. Se prohíbe toda interrupción, entorpecimiento, paralización de actividades o reducción intencional de rendimiento en las labores de las empresas privadas o del Estado. Será ilícita toda huelga, paro, interrupción, entorpecimiento o reducción intencional de rendimiento que afecten la administración, los servicios públicos o los de utilidad pública. La ley dispondrá las medidas necesarias para garantizar la observancia de estas normas».*

El derecho a la libertad de trabajo, a la organización sindical y a la huelga con fines estrictamente laborales, a que se refiere el numeral 11 del artículo 8 de la Constitución, es inherente a la personalidad humana como todos los otros derechos individuales.

La libertad de trabajo supone el derecho que tiene toda persona a realizar una actividad productiva en consonancia con sus aptitudes y experiencia, sin que esté sujeto a discriminación, restricción, exclusión o preferencia fundada en motivos de sexo, edad, raza, color, origen social, opinión política o creencia religiosa, excepto las excepciones que para su protección establece la ley.

Esa libertad de trabajo a que se refiere la disposición sustantiva no se limita a los trabajadores propiamente dichos, sino que se extiende también, y por consiguiente se impone a los empleadores y a las propias autoridades de trabajo; por ello la ley establece la jornada máxima de trabajo, descanso semanal y días feriados, del salario mínimo, del salario navideño, de participación de los trabajadores en los beneficios de cada empresa, de las propinas, protección de la maternidad, de trabajo de los menores, del trabajo de las domésticas, del trabajo a domicilio, del trabajo del campo,

de los transportes terrestres y marítimos, de los minusválidos, etc.

El derecho de los trabajadores a sindicalizarse es también libre, siempre que tales gremios y asociaciones se ajusten en su desenvolvimiento y conducta a una organización democrática compatible con los principios consagrados en la Constitución y en las leyes y con propósitos y finalidades estrictamente laborales y pacíficos.

Otra prerrogativa reconocida por la Constitución a los trabajadores, es el derecho a la huelga, y a los patronos o empleadores como se les llama ahora, el derecho al paro, ambos en las empresas privadas, con la condición de que se hagan o ejerzan con arreglo a la ley para la solución de diferencias o conflictos estrictamente laborales.

Este derecho a la huelga, de conformidad con el canon constitucional objeto de este comentario tiene como excepción prohibitiva la interrupción, entorpecimiento o paralización de actividades o reducción intencional del rendimiento de las labores de las empresas privadas o del Estado, así como aquellas huelgas o paros que se realicen con la finalidad de interrumpir, entorpecer o reducir intencionalmente el rendimiento que afecta la administración, los servicios públicos o los de utilidad pública; de ahí que el derecho a la huelga no resulte absoluto, sino que está sujeto a que en el ejercicio del mismo se cumplan esas condiciones, esto es, con arreglo a la ley y siempre que se cumplan los requisitos que ella establece. Este derecho a la huelga es conocido por primera vez en la República Dominicana en el año 1946, pero sujeto su ejercicio a restricciones y regulaciones, de conformidad con los artículos 414 y siguientes del Código Penal.

La Suprema Corte de Justicia ha dictado en relación con esta previsión constitucional, una interesante y abundante jurisprudencia que sirve de orientación para la interpretación y

aplicación tanto de la disposición sustantiva motivo de este comentario, como de las que en relación con la materia se refiere la Ley. La jurisprudencia, como es lógico, reconoce que la huelga es un derecho reconocido por la Constitución, pero que su ejercicio debe siempre someterse a las limitaciones y regulaciones que tanto la misma, como la ley, establecen para la solución de conflictos laborales únicamente.

**Juan Luperón Vásquez**



**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

*12. La libertad de empresa, comercio e industria. Sólo podrán establecerse monopolios en provecho del Estado o de instituciones estatales La creación y organización de esos monopolios se harán por ley».*

Entre los derechos individuales y sociales que establece a favor de los ciudadanos el artículo 8 ordinal 12 de la Constitución de la República, se encuentra el que reconoce como finalidad principal del Estado la libertad de empresa, comercio e industria.

Esa libertad está comprendida dentro de los principios fundamentales de la economía de origen liberal cuyos principales componentes están identificados en la libertad de empresa y el derecho de propiedad.

Cuando tuve la honra de formar parte de la comisión especial creada mediante Decreto No. 410-01 del 21 de marzo del año 2001, integrada por las institucionales más representativas de la Nación y por personalidades independientes, bajo la coordinación de Monseñor Agripino Núñez Collado, con el objeto de someter de modo consensuado al Poder Ejecutivo las modificaciones que se consideraran pertinentes, introducir a la Constitución de la República. Entre los resultados de los trabajos que realizamos se encuentran las sugerencias de reforma a la Constitución vigente que servirían de insumo para una constituyente electa por voto popular, que si bien no alcanzó consenso entre todos los miembros

de la comisión, creo que conviene reproducir lo relativo al derecho de propiedad y al de la libertad de empresa, comercio e industria por su identidad con la actual Carta Sustantiva.

“Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por acuerdo amigable o sentencia de tribunal competente. En casos de calamidad pública o situación grave. La indemnización podrá no ser previa. No podrá imponerse la pena de confiscación general de bienes por razones de orden político”.

El ordinal 15 del mismo Art. 14 relativo a la libertad de empresa, comercio e industria expresa que *“sólo podrán establecerse monopolios en provecho del Estado o de instituciones estatales. La creación y organización de esos monopolios se harán por ley”*.

Como se observa, entre la constitución vigente y las recomendaciones sometidas al Poder Ejecutivo no existe variación en lo referente al párrafo anterior, aunque resulta evidentemente ampliado en lo que respecta al derecho de propiedad, antes dicho, pero en términos generales, se trata de derechos que están consagrados constitucionalmente en todos los países del sistema.

La libertad de empresa implica para los ciudadanos la facultad de que ésta se establezca libremente, con acceso al mercado, a su dirección y organización, de lo que se desprende que cualquier persona física o moral puede crear o establecerse en cualquier sector económico, sin que el Estado pueda prohibir de manera discrecional o arbitraria tales actividades, salvo que atenten contra el orden público o las buenas costumbres. Esa libertad supone la facultad de tomar decisiones sobre el nombre, su organización, su desplazamiento, su vida interna y su ubicación, aspecto este último en que deben tomarse en cuenta a las normas de orden público que prohíben establecer negocios en determinadas zonas,

como la marítima, pero en sentido general, la libertad de empresa contiene de por sí el derecho al ejercicio libre de emprender en tal sentido cualquier tipo de actividad comercial, invertir, competir en el mercado, la producción, publicidad, distribución y venta así como la libertad de competencia y de contratación, sólo con la limitación de los monopolios que únicamente pueden establecerse en provecho del Estado o de sus instituciones, de conformidad con la ley, y cuando para evitar peligros a la ciudadanía se requieren permisos especiales o licencias para producir ciertos productos de origen farmacéutico y de otra naturaleza.

**Pedro Romero Confesor**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

*13.- El derecho de propiedad. En consecuencia, nadie puede ser privado de ella sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por sentencia de tribunal competente. En casos de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa. No podrá imponerse la pena de confiscación general de bienes por razones de orden político.*

- a) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Se destinan a los planes de la reforma agraria las tierras que pertenezcan al Estado o las que éste adquiera de grado a grado o por expropiación, en la forma prescrita por esta Constitución, que no estén destinadas o deban destinarse por el Estado a otros fines de interés general. Se declara igualmente como un objetivo principal de la política social del Estado el estímulo y cooperación para integrar efectivamente a la vida nacional la población campesina, mediante la renovación de los métodos de la producción agrícola y la capacitación cultural y tecnológica del hombre campesino.*
- b) El Estado podrá convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista».*

Para la realización del comentario sobre el Art. 8, numeral 13 de la Constitución de la República, nos proponemos al iniciar el

trabajo, reproducir íntegramente el texto general del citado Art. y del numeral en cuestión, para luego someterlo por sección, tal y como ha sido dividido en la propia Constitución, al análisis del derecho de propiedad, sus límites, el procedimiento en caso de expropiación por causa de utilidad pública, la finalidad social de este derecho con el propósito de la eliminación del latifundio y la concretización de la reforma agraria y en fin, a la facultad del Estado de convertir en propiedades de cooperación sus empresas.

### **El Derecho de Propiedad**

Definir el derecho de propiedad no es materia constitucional; de eso se ha encargado la ley y la doctrina.

El texto del Art. 544 del Código Civil nuestro, que reproduce la redacción del Código Civil Francés define el derecho de propiedad, al iniciar el Título II, de la siguiente manera:

Art. 544.- La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y reglamentos.

La doctrina más socorrida por su parte lo define como: El principal y más importante de los derechos reales y en tal función constituye la acción jurídica inmediata y directa entre un sujeto activo que es el propietario, el titular del derecho y el objeto que es el bien mueble o inmueble sobre el que se ejercita este derecho.

Como se advierte, conforme esta concepción, el derecho de propiedad confiere a su titular todas las prerrogativas que se pueden ejercer sobre el objeto en que recae: el derecho de servirse de él o jus utendi, el de obtener sus productos o jus fruendi y el de su libre disposición o jus abutendi.

Ahora bien, este no fue siempre el concepto que del derecho de propiedad imperó y actualmente tampoco se le concibe de tal

manera. El derecho de propiedad ha ido cada día desarrollando su función social y atenuándose y mitigándose su carácter de absoluto. Así, la jurisprudencia se ha encargado de ir sancionando con sus decisiones, el abuso del derecho de propiedad, además de que se han ido limitando los derechos del propietario que ha alquilado o arrendado un terreno (nuevo dominio útil). Aparecen derechos nuevos en beneficio de inquilinos y arrendatarios rurales. La propiedad colectiva también se ha ido desarrollando a expensa de la individual.

El propio Art. 544 del Código Civil prevé límites al absolutismo de ese derecho que proclama el principio, cuando agrega, que el propietario no debe hacer de él “un uso prohibido por las leyes y reglamentos”.

Existen otros preceptos legales que comportan restricciones a ese derecho como son los bienes del dominio público, los que reglamentan la legítima hereditaria y otros.

La teoría del abuso de los derechos ha sido aceptada por las decisiones jurisprudenciales y cuando tal situación se verifica, los poderes del propietario se ven desminuidos. A este respecto, por decisión del 27 de diciembre del 2000 nuestra Suprema Corte de Justicia rechazó una acción en inconstitucionalidad, contra el Art. 4 de la Ley No. 317 del 26 de febrero de 1972 sancionando así lo que consideró abuso de derecho cuando dijo:

“Considerando, que la mencionada Ley No. 317, del 26 de abril de 1972, ahora impugnada, es una norma jurídica dirigida a reglamentar y evitar el abuso del derecho de propiedad, para que este derecho se ejercite sin atentar a los demás derechos pertenecientes de manera natural a cualquier comunidad, especialmente en lo referente a las instalaciones o puestos de gasolina, a fin de que éstas se construyan debidamente separadas entre sí como de edificios destinados o que se proyectan destinar

a escuelas, mercado, hospitales, iglesia, teatro, cine, asilo, biblioteca, plaza, parque, jardín público o de aquellos otros establecimientos o lugares de carácter público, todo con el interés de proteger las vidas de las personas que puedan encontrarse en edificaciones o sitios vecinos de esas estaciones o bombas de gasolinas, frente al peligro eventual de fuegos, explosiones y otras calamidades que pudieran ocasionar dichos establecimientos de expendio de gasolina;

Considerando, que la sanción impuesta por la ley a fin de que las sentencias que intervengan ordenen la destrucción de las obras que se ejecuten contrariando la ley, no puede estimarse como violatorias al Art. 8, inciso 13 de la Constitución de la República, que consagra la propiedad como un derecho fundamental, sino como una medida restrictiva extraña a la teoría del abuso del derecho de propiedad, que tiende a favorecer los principios constitucionales de interés social y de seguridad ciudadana, por lo que procede desestimar la presente acción en inconstitucionalidad”.

### **Desarrollo del Derecho de Propiedad en el País**

En nuestro territorio, la transformación del derecho de propiedad no fue diferente de la que experimentó en el resto del mundo.

Los aborígenes que ocuparon nuestro territorio empezaron a percatarse de que la propiedad era privada, cuando, al momento del Descubrimiento de América, las tierras que habitaban dejaron de ser propiedad común de la tribu, para pasar a ser primero del Rey y luego de los ocupantes españoles, a quienes por medio de las “Encomiendas” la Corona asignaba a cada español no sólo cierta cantidad de tierra, sino además de indios.

Para esa época, todo lo relativo a las colonias fue reglamentado por un tribunal supremo con sede en España, llamado Consejo de Indias a través de las famosas Leyes de Indias que regulaban por ende también lo que se refería a la adquisición y tenencia de la propiedad.

Luego fue dictada la Ley de Amparo Real que confirmaba los derechos de los terratenientes que poseían las tierras con “justos y verdaderos títulos”, pero que a la vez restituía a la Corona enormes cantidades de terreno que no se habían obtenido legalmente, para que ésta pudiera venderlos a otros pobladores.

Al proclamarse en 1844 nuestra Independencia, la República que surgió, recuperó los derechos que sobre nuestro territorio tenía la Corona.

En 1920 y mediante la Orden Ejecutiva No. 511, se instituye la Ley de Registro de Tierras, que más luego fue recogida en la Ley No. 1542 del 11 de octubre de 1947, la cual organizó el Registro de la Propiedad Inmobiliaria en el país a través del Sistema Torrens para resolver el problema, tan extendido hasta ese entonces, de los terrenos comuneros.

Esta ley constituyó para la época un verdadero avance, pero el crecimiento y la transformación de nuestra sociedad, así como la necesidad de incorporar las tecnologías nuevas para transformar las viejas prácticas que se aplicaban en la mensura, el registro y la titulación de las tierras, favoreció que fuese elaborado por la Suprema Corte de Justicia, dentro del Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras un proyecto de ley, que convertido en ley fue promulgado el 23 de marzo del 2005, como la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario, contenida en la Gaceta Oficial No. 10316 del 2 de abril del 2005, que establece un nuevo modelo de organización para la “jurisdicción inmobiliaria” que regula el registro de todos los derechos inmobiliarios que conforman nuestro territorio, derogando así expresamente la antigua Ley No. 1542 y colocando al país en esta materia dentro del proceso de modernización que demandan los tiempos.



## **El Derecho de Propiedad en la Constitución Dominicana**

Se sucedieran muchas reformas a la Constitución Dominicana, hasta llegar a la redacción que tiene hoy el Art. que comentamos. Nos referiremos a algunas que consideramos importantes para este trabajo porque significaron algún cambio en lo que concierne al derecho de propiedad.

En 1844 al nacer la República es votada el 6 de noviembre de ese año en San Cristóbal nuestra primera Constitución que consagraba en el Art. 21 el derecho de propiedad en esta forma: “Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización a juicio de peritos”.

En 1854 se produce la primera revisión constitucional que establece la inviolabilidad del derecho de propiedad diciendo: “Nadie puede ser despojado de la menor porción de ella sino por vía de apremio o pena legal, o por causa justificada de utilidad pública, y mediante una previa y justa indemnización a juicio de peritos; en caso de guerra, esta indemnización no puede ser previa”.

Esta redacción agregaba a la anterior, además de la expropiación por causa de utilidad pública, la posibilidad de que una persona pudiese ser despojada de su propiedad por vía del apremio o pena legal y que en momentos de guerra el Estado podía expropiar sin indemnizar previamente.

En la revisión de 1875 a la institución del derecho de propiedad se le agregó en el Art. 20, un párrafo en el que se establecía que: “el carácter político de un funcionario o particular, no le exime de la responsabilidad que imponen las leyes de reparar los daños y perjuicios que ocasione en cualquier momento de perturbación”.

En 1908 en el Art. 6, inciso 6 se introdujo la modificación siguiente: “La propiedad con todos sus derechos, sin más restricciones que las contribuciones legalmente establecidas, las decisiones de los

tribunales o la de ser tomada por causa de utilidad pública, previa justa indemnización pericial, o cuando haya discrepancia en la estimación, por juicio de tribunal competente. La indemnización podrá no ser previa en tiempos de guerra”.

Bajo la primera intervención norteamericana se produjo en 1924 otra revisión, que agregaba la posibilidad de realizar la expropiación por causa justificada de utilidad pública pero sin mediar el previo pago y agregando a la guerra también el siniestro y la epidemia como causas de expropiación. El Art. 6, inciso 6, decía: “El derecho de propiedad. La expropiación sólo podrá efectuarse por causa de utilidad pública, debidamente justificada, y previo el pago de justa indemnización. En caso de siniestro, epidemia o guerra internacional, la indemnización podrá no ser previa”.

En la modificación de 1929, el Art. 6, inciso 7, establecía: “El derecho de propiedad. Ésta sin embargo, podrá ser tomada por causa de utilidad pública debidamente justificada y previa justa indemnización. En caso de calamidad pública la indemnización podrá no ser previa”. Aquí se suprimía el siniestro, la epidemia y la guerra para contemplar la “calamidad pública”.

A esta siguieron otras, hasta la que se produjo en 1942, que puede ser considerada como el cambio más importante que ha experimentado el derecho de propiedad en su evolución, hasta la revisión de 1963 bajo el gobierno de Juan Bosch. El Art. 6, inciso 7 de ésta, establecía: “El derecho de Propiedad. Esta sin embargo, podrá ser tomada por causa debidamente justificada de utilidad pública o interés social y previa justa indemnización. En caso de calamidad pública la indemnización podrá no ser previa. Queda prohibida la confiscación general de bienes, salvo como pena a las personas culpables de traición o espionaje a favor del enemigo en tiempos de guerra con nación extranjera”.

Como se advierte, a la causa de utilidad pública se agregaba también la expropiación por razones de interés social, que es una medida administrativa de un carácter más amplio y además la probabilidad de la confiscación general de bienes a quien fuese encontrado culpable de traición o espionaje a favor del enemigo en caso de guerra.

Aquí empieza la introducción de la razón del “interés social” para justificar una expropiación, lo que promueve la posibilidad de las reformas agrarias para beneficio de los campesinos desposeídos. Paso de avance además en lo que a la función social del derecho de propiedad se refiere, puesto que empieza a ser limitado seriamente el absolutismo de este derecho en manos de un reducido grupo de individuos que concentran en su haber grandes extensiones de terreno.

Pero, es en el 1961 cuando se realiza una nueva reforma constitucional donde junto a la prohibición de confiscación por abuso o usurpación de poder para enriquecerse a sí mismo o a otros, se agrega además la institución de la reforma agraria. Esta revisión expresaba: “Art. 9. El Derecho de Propiedad. Esta, sin embargo, podrá ser tomada por causa debidamente justificada de utilidad pública o interés social, y previa justa indemnización. En casos de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa. Queda prohibida la confiscación general de bienes, salvo como pena a las personas culpables de traición o espionaje a favor del enemigo en caso de acción de legítima defensa contra estado extranjero o en el abuso o usurpación del poder o de cualquier función pública, para enriquecerse o enriquecer a otros, casos estos últimos en los cuales los bienes que el estado adquiriera mediante la confiscación que podrá ser ordenada por una ley, podrán quedar afectados en primer término a reparar los daños morales y materiales causados por la usurpación o el abuso de poder o de la función pública. Las leyes podrán establecer procedimientos especiales para la

adquisición por el estado de las áreas o porciones de terrenos rurales que fueren necesarias a la implantación y desarrollo de sistemas o reformas agrarias adecuados, casos en los cuales la misma ley reglamentará la forma en que serán acordadas las indemnización o compensaciones a que hubiere lugar”.

La importancia de la modificación que se produjo en 1963 como ya citamos, y que se hizo a través de varios artículos, consistió en que la propiedad privada fue limitada en provecho del interés colectivo y social y en desmedro de grupos de gran poder económico y social. Se prohibió tanto el latifundio como el minifundio estableciéndose el derecho de la familia campesina a poseer tierras y a ser objeto de ayuda crediticia por parte del Estado. Bajo esta Constitución, los extranjeros sólo podían obtener tierras con una autorización del Congreso Nacional.

Con una redacción muy particular y diferente a las demás hasta la fecha, y que por extensa no reproducimos, se le dedicó al derecho de propiedad toda la sección II de la Constitución, que comprendía los artículos del 22 al 29.

En la Constitución de 1965 es donde se introduce por primera vez la facultad del Estado de crear cooperativas rurales y urbanas.

A esta le sucedió la revisión del 1966 que es la de mayor duración en nuestra historia constitucional, conservándose el tema de la propiedad hasta 1994 con la misma redacción que copiamos al principio del tema en la que se consagró la reforma agraria, se suprimió la imposibilidad de que extranjeros o personas morales pudiesen adquirir tierras en República Dominicana, y por último prohíbe la confiscación general de bienes por razones de orden político.

Se observa como, luego de este peregrinar, la Constitución después de empezar por garantizar la inviolabilidad del derecho

de propiedad que es lo fundamental de su texto, introduce las limitaciones al mismo, empezando por las expropiaciones por causa de utilidad pública o de interés social.

### **La Expropiación**

La institución de la expropiación es concebida como el sacrificio, para un fin público del derecho de alguien o de un bien individualizado sobre el que se ejerce ese derecho.

Como ese sacrificio discrimina al dueño del bien con relación a otros ciudadanos, entonces sólo puede compensarse con una indemnización.

La regulación moderna de la expropiación comenzó con la Revolución Francesa y más concretamente con el Art. 17 de la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789, que luego de proclamar el derecho de propiedad como “inviolable et sacre”, reconoce como único límite, la posibilidad de ser privado de él “cuando la necesidad pública legalmente constatada lo exija de manera evidente y bajo la condición de una previa y justa indemnización”.

Se acepta pues un poder de expropiación en manos del Estado capaz de hacer cesar el sagrado derecho de propiedad, pero inmediatamente se rodea esta eventualidad de todo un sistema de garantías y específicamente tres: necesidad pública evidente; constatación por la ley de ese caso; indemnización que además de ser justa en el monto, ha de ser hecha efectiva de manera previa antes de la expropiación.

En nuestro país, como se ha visto desde la redacción de la primera Constitución en 1844, junto a la expropiación forzosa, el principio de la indemnización como elemento esencial de la misma, quedó consagrado y toda expropiación implica el deber por parte del Estado de indemnizar.

Ahora bien, el principio de la expropiación tiene como corolario otro; el del previo pago, regla sustancial de garantía de la propiedad y cuya justificación es clara: con ella se trata de evitar que una persona sea despojada de su patrimonio, a veces el único medio de subsistencia de él y de su familia, con el efecto de empobrecimiento que ella le causa, porque el resarcimiento no se produce inmediatamente. El previo pago supone también acuerdo previo, como se infiere de lo expresado en el Art. 2 de la Ley No. 344 del 27 de julio del 1943 “Que establece un Procedimiento Especial para las Expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes”.

El otro elemento, que es el justo valor o justiprecio, debe ser el equivalente económico del valor real del inmueble o del bien o derecho del que se despoja, valor real que resulta del precio que tiene ese bien actualmente en el mercado.

Una vez acordado el justo precio, el tribunal estará en capacidad de decidir respecto de la expropiación y del valor que deba ser pagado al propietario. (Art. 8 de la referida ley).

El tribunal competente, para llevar a cabo el procedimiento relativo a la expropiación es el Juzgado de Primera Instancia competente o el Tribunal Superior de Tierras, cuando se trate de inmuebles registrados. (Art. 11 de la misma ley).

La Suprema Corte de Justicia ha reconocido la expropiación por utilidad pública en favor del Estado, en el caso de personas afectadas por un decreto de expropiación del Poder Ejecutivo. A estos fines, ha dicho al respecto, por sentencia del 30 de septiembre de 1998:

*“Considerando, que mediante la acción de que se trata se pretende que sea declarada la inconstitucionalidad del Decreto No. 381-92, del Poder Ejecutivo, del 31 de diciembre de 1992, intentada*

*por dos de las personas afectadas por el decreto de expropiación señalado, es decir, por parte interesada, por lo que procede ponderar los méritos de dicha acción; Considerando, que el Art. 8, inciso 13, de la Constitución de la República, consagra el derecho de propiedad, de manera que nadie puede ser privado del mismo, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de un justo valor, circunstancia ésta que se cumple plenamente en el Decreto No. 381-92, del 13 de diciembre de 1992, al declarar de utilidad pública las parcelas más arriba indicadas, propiedad de las impetrantes, en razón de que por dicho decreto se persigue preservar los farallones del llano costero sudoriental de la ciudad de Santo Domingo, para evitar la continuación del levantamiento de una urbanización anárquica e improvisada, en razón de que dichos “farallones son valiosos recursos ecológicos de gran importancia recreativa, cultural y turística”.*

Sobre la competencia, esta Corte ha declarado en múltiples oportunidades, que la reclamación por la falta del pago previo a causa de una expropiación, no justifica una acción en inconstitucionalidad sino más bien de legalidad, y al efecto a declarado inadmisibles las acciones en inconstitucionalidad bajo el predicamento de que:

“Considerando, que en los casos de expropiación de inmuebles por causa de utilidad pública que se dispongan en virtud de la Constitución y de la ley, se trata del ejercicio de una facultad que la ley sustantiva del Estado confiere al Poder Ejecutivo, cuyo decreto al respecto no puede al mismo tiempo resultar inconstitucional; que la falta de pago previo de los inmuebles objeto de expropiación, no justifica el ejercicio de la acción en declaratoria de inconstitucionalidad a que se contrae la instancia de los impetrantes, dado que, tratándose en tales casos de una venta forzosa, el expropiado puede demandar el pago del precio convenido o establecido, y en relación con las irregularidades en

que se haya incurrido en el procedimiento de expropiación, incluyendo el decreto, la acción pertinente es la de nulidad y no la de inconstitucionalidad”.

### **Función Social del Derecho de Propiedad**

En lo que respecta al literal a) del numeral 13 objeto de análisis y que ya fue transcrito precedentemente, en la reforma constitucional del 1942, como ya se ha visto, fue donde, por vez primera en nuestro país se consagró la llamada función social del derecho de propiedad, función que ha de cumplirse con una verdadera reforma agraria en la que el Estado cumpla con la tarea fundamental de propiciar una distribución equitativa de la tierra productiva o cultivable, al sector campesino, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.

Aún cuando el país cuenta desde el 7 de abril de 1962 con la Ley No. 5879 de Reforma Agraria que crea el Instituto Agrario Dominicano adscrito a la Secretaria de Estado de Agricultura, cuya función principal es la de llevar a cabo la reforma agraria, todavía no se ha conseguido cristalizar esta de manera profunda y plena, verificándose únicamente algunos asentamientos dispersos y reparticiones de tierras a campesinos pobres en algunos puntos del país.

Una reforma agraria exitosa no sólo debe distribuir tierras en manos de campesinos trabajadores sino que además debe procurar la concesión de créditos a bajo interés a esos agricultores, asesoría técnica continua, instalación de buenos servicios de riego y electrificación en los terrenos y construcción de caminos y carreteras que hagan más accesibles los predios.

Para cumplir también con el objetivo primordial enunciado en el referido literal a) el Estado tiene el deber de ir eliminando gradualmente el latifundio que aun perdura en el país, puesto



que las mejores tierras cultivables, aptas para la mejor explotación agrícola están concentradas en un reducido número de personas.

A los fines de ir eliminando dicha concentración contamos entre nosotros con la Ley No. 314 del 9 de abril de 1972 “Que define el latifundio en la República Dominicana”, que considera como latifundio y consecuentemente comprendido dentro de la prescripción constitucional contenida en el literal a) del numeral 13 del Art. 8 de la Constitución de la República: “Todo predio o predios rústicos propiedad de una sola persona física o jurídica o de una sucesión en estado de indivisión, cuya extensión exceda de ciertos parámetros fijados por esta ley en su Art. 1.

### **Empresas Estatales**

En lo relativo al literal b), este consagra el establecimiento de empresas estatales de cooperación.

La ley No. 127 del 27 de enero del 1964 “Sobre Asociaciones Cooperativas”, clasifica las cooperativas bajo diferentes denominaciones entre las que se encuentran las “Cooperativas de Participación Estatal”, dejando al Reglamento para la aplicación de dicha ley la definición del radio de acción, las características y los objetivos de la misma.

Interpretando el significado y alcance del literal b) del numeral 13 del Art. 8, la Suprema Corte ha decidido por sentencia del 19 de julio del 2000:

“Considerando, que en lo que concierne a que “el Estado podrá convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista”, interpretado por los impetrantes en el sentido de que sólo eso es posible hacer con las empresas del Estado y sus instituciones, esta Suprema Corte de Justicia es del criterio que el Art. 8, numeral 13, letra b) de la Constitución, contentivo de la norma acabada de transcribir, no es excluyente de otras prerrogativas

y facultades que tiene el Estado como propietario de bienes muebles e inmuebles, si no les han sido retiradas de manera expresa por la Constitución o la ley; que en apoyo de esta interpretación, contraria obviamente a las deducciones hechas por los impetrantes, se destaca la circunstancia de que la fórmula utilizada por la Constitución en la norma que expresa que “el Estado podrá convertir sus empresas...”, reaparece varias veces en el propio Art. 8 de la Constitución, como cuando en el numeral 6 de este Art. se establece que “toda persona podrá, sin sujeción a censura previa, emitir libremente su pensamiento” o cuando expresa en el numeral 11 que “la ley podrá, según lo requiere el interés general, establecer la jornada máxima de trabajo”, sin que ello implique limitación alguna a la persona de ejercer otros derechos o a la ley establecer otras reglas, siempre que no sean de la competencia de otro poder del Estado, o contrarias a la Constitución; que, si el constituyente hubiera tenido la intención de que las empresas del Estado no pudieran ser convertidas sino en propiedades de cooperación o economía cooperativista, el Art. 8, párrafo 13, letra b) de la Constitución, habría sido redactado en otros términos, haciendo constar que el Estado podrá convertir sus empresas únicamente en propiedades de cooperación o economía cooperativista”.

Para la jurisprudencia, la palabra “podrá” en los términos en que está planteada en el literal b) del párrafo 13, sugiere que el Estado no sólo tiene como única alternativa el “convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista”, sino que éste puede también hacer concesiones, arrendamientos y hasta enajenar los bienes de su dominio público; que esto es así en virtud de que si es el Estado quien les confiere el estatus de bienes del dominio público el que le retira por ley el mismo, los está liberando de esa condición y pueden por tanto ser objeto de esas otras operaciones que hemos mencionado y no solamente de ser convertidas en propiedades de cooperación.

**Eglys Esmurdoc Castellanos**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

*14. La propiedad exclusiva por el tiempo y en la forma que determine la ley, de los inventos y descubrimientos, así como de las producciones científicas, artísticas y literarias».*

En las diversas Constituciones que ha tenido la República, no siempre se ha contemplado la protección al derecho de propiedad sobre los inventos, descubrimientos, producciones científicas, artísticas y literarias.

Nuestra primera Constitución, del 6 de noviembre de 1844, no dispuso ninguna protección a los derechos de propiedad de referencia; fue en la reforma constitucional del 16 de diciembre del 1854 cuando se incluyó escuetamente en la Ley Sustantiva de la Nación, dentro de los derechos que ella garantiza, “la propiedad intelectual” (Art. 8, numeral 17).

Luego, la reforma del 14 de noviembre del 1865 expresa que se garantiza y queda asegurada “la propiedad de los descubrimientos o producciones. Para los propietarios, las leyes asignarán un privilegio temporal y la manera de ser indemnizados en el caso de convenir su autor su publicación” (Art. 20). Pero no se refiere el citado texto específicamente a la propiedad literaria.

Años después, en la Constitución del 14 de septiembre de 1872 se vuelve a expresar en la Carta Magna que ella asegura “la propiedad intelectual” (Art. 8, numeral 17). Mientras que la Constitución del 24 de marzo de 1874 consagra “la propiedad de las producciones literarias queda garantizada” (Art. 23, párrafo).

La revisión Constitucional del 12 de junio del 1896 hizo constar que la nación garantiza “la propiedad de los descubrimientos, producciones científicas, artísticas o literarias” (Art. 11, numeral 9).

Ya en el siglo veinte, la reforma constitucional del 13 de junio del 1924, consagró que se garantiza a todos los habitantes de la República “la propiedad por tiempo limitado de los inventos y descubrimientos, así como de las producciones científicas, artísticas y literarias” (Art. 9, numeral 7).

Durante la etapa dictatorial de Trujillo se incluyó en la Constitución del 10 de enero de 1947, la consagración como inherente a la personalidad humana de “la propiedad exclusiva, por el tiempo y en la forma que determine la ley, de los inventos y descubrimientos, así como de las producciones científicas, artísticas y literarias” (Art. 6, numeral 11).

Este texto fue copiado íntegramente en la versión constitucional del 1ro. de diciembre de 1955. La reforma del 7 de noviembre de 1959, también dejó intacto el precepto antes citado. Lo mismo hicieron los constituyentes del 28 de junio de 1960 y del 2 de diciembre del 1960.

Luego de la desaparición de la referida dictadura, se proclamó una Constitución el 29 de diciembre del 1961, la cual transcribió textualmente en su Art. 8, numeral 13, el antes transcrito precepto constitucional del 10 de enero del 1947, el cual ha quedado sin alteraciones desde entonces.

La excepción fue la Constitución proclamada el 29 de abril del 1963, la que no trató dentro de los derechos individuales y sociales, el derecho de autor sobre los inventos, descubrimientos, obras o creaciones científicas, artísticas y literarias.

La Constitución del 28 de noviembre del 1966 restableció la vieja redacción sustantiva que protege y garantiza “la propiedad

exclusiva por el tiempo y en la forma que determine la ley, de los inventos y descubrimientos, así como de las producciones científicas, artísticas y literarias” (Art. 8, numeral 14).

Finalmente, la reforma del 14 de agosto del 1994 y la del 25 de julio del 2002, no modificaron absolutamente nada del referido numeral 14 del Art. 8 de la Constitución de la República.

Como se ha podido apreciar, el legislador constituyente dominicano no ha utilizado los términos “obra creativa” ni “derecho de autor”, y los últimos textos constitucionales no han empleado los vocablos “propiedad intelectual”.

Constituciones de otras naciones, redactadas con posterioridad a la nuestra, emplean términos más modernos. Ejemplo de ello es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que al referirse a este tema consagra lo siguiente en su Art. 98: “La creación cultural es libre. Esta libertad comprende el derecho a la invención, producción y divulgación de la obra creativa, científica, tecnológica y humanística, incluyendo la protección legal de los derechos del autor o la autora sobre sus obras. El Estado reconocerá y protegerá la propiedad intelectual sobre las obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, innovaciones, denominaciones, patentes, marcas y lemas de acuerdo con las condiciones y excepciones que establezcan la ley y los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República en esta materia”.

El derecho de autor es reconocido por nuestra Constitución vigente como parte de los derechos de la persona humana que el Estado debe proteger efectivamente. Remitiendo la Carta Magna a la ley adjetiva la regulación del tiempo y la forma en que debe regir ese derecho de propiedad exclusiva.

El concepto “derecho de autor” comprende los derechos concedidos a los creadores de obras literarias, como novelas, piezas de teatro, cuentos, poemas, letras de canciones, etc. y obras artísticas en

general, como composiciones musicales, pinturas, dibujos, esculturas, películas, etc.

Este tipo de derechos amparan las obras o creaciones originales y protegen, en beneficio del autor, el derecho exclusivo a utilizarlas o autorizar a terceras personas a que exploten o comercialicen la obra o creación en las condiciones convenidas en un acuerdo o contrato.

El derecho de autor existe en beneficio del creador, mientras vida tenga éste, y la ley adjetiva fija un determinado número de años a los herederos, a partir del fallecimiento del autor, para continuar explotando los derechos sobre las obras o creaciones literarias y artísticas.

La Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) ha estipulado en cincuenta (50) años tras la muerte del autor, el tiempo de vigencia de los derechos a favor de los sucesores; no obstante, las legislaciones de los distintos países pueden fijar plazos diferentes en beneficio de los herederos.

En cuanto a los inventos y descubrimientos, éstos generan derechos que son reconocidos y protegidos por la ley a favor de sus autores, toda vez que la explotación industrial y comercial de los mismos producen riqueza que es preciso regular legalmente.

Lo que ampara la ley a favor de los autores es la creatividad y el trabajo intelectual empleado para lograr inventar o descubrir algo; desde luego, esos derechos no son perpetuos, sino que la ley adjetiva fija un tiempo específico de duración de esta prerrogativa exclusiva a favor de los autores, y una vez sobrevenga la caducidad de estos derechos, pasa el invento o descubrimiento, por ser de interés general para la sociedad, al dominio público. Ejemplo 1) El descubrimiento de la penicilina como antibiótico efectivo para algunos tipos de infecciones. Ejemplo 2) La invención del teléfono o de las plantas de radio transmisoras de las ondas sonoras.

La importancia de que la Constitución de la República reconozca y proteja la propiedad intelectual, se deriva del hecho de que este amparo legal incentiva y alienta a los creadores, investigadores y estudiosos de las ciencias a trabajar arduamente y dedicar muchas horas a la observación y análisis de los fenómenos para fines de lograr descubrimientos e invenciones en beneficio de la colectividad. En ese mismo orden de ideas, los creadores y artistas, ante el referido amparo legal, sienten una seguridad jurídica que protege sus obras originales en alguna de las ramas de las denominadas bellas artes, lo cual estimula el trabajo de ellos; siendo esto verdaderamente equitativo desde todo punto de vista, en razón de que la creación artística constituye una tarea tan exigente, ardua y digna como la que más, y por ende amerita ser protegida y estimulada por la ley al más alto nivel.

Existen tres tipos de mecanismos de protección de la propiedad intelectual: a) La posibilidad de acudir a las instancias o acciones administrativas, b) La vía de incoar una acción o demanda civil, y c) La opción de interponer una acción o querrela penal.

La ley vigente en nuestro país (65-00) instituye en su Art. 168 lo siguiente: “El titular del derecho de autor o de un derecho afín, sus causahabientes, o quien tenga la representación convencional de los mismos, tiene derecho de opción para decidir por cual vía, entre la civil, represiva o administrativa, enunciadas en la presente ley, va a iniciar y proceder en el ejercicio de los derechos conferidos por la ley...”

Las penalidades, privativas de libertad, contempladas en la ley de referencia, oscilan entre tres (3) meses y tres (3) años de prisión correccional, y las multas oscilan entre montos equivalentes a diez (10) hasta mil (1,000) salarios mínimos (Arts. 169 y 170).

La protección por parte del Estado, del derecho de autor y propiedad intelectual es tan justa, adecuada y útil socialmente, como lo es la garantía y seguridad que ofrece la ley a favor del

derecho de cualquier ser humano a recibir un salario o pago, luego de haber realizado un trabajo, como jornalero o trabajador, en el que haya empleado habilidades, tiempo, esfuerzo y disciplina. Con la diferencia de que al trabajador o empleado se le paga una vez por su trabajo realizado, mientras que el derecho de los referidos autores a explotar sus obras, creaciones o descubrimientos puede ser ejercido durante un tiempo prolongado que fija la ley, lo cual tiene su fundamento en el reconocimiento del valor de la originalidad creativa propia del autor de la obra artística, literaria o del invento o descubrimiento.

En nuestro país, esta naturaleza de derechos durante mucho tiempo fue regulada mediante la Ley 1381 del 17 de marzo del 1947, sobre Registro y Protección de la Propiedad Intelectual; luego la misma fue sustituida por la Ley 32-86 del 4 de julio del 1986, sobre Derecho de Autor. Quince años después esta última pieza legal fue derogada al entrar en vigencia la Ley 65-00 en el año 2000 y su reglamento de aplicación (No. 362-01) actualmente vigentes.

Esta última normativa adjetiva dominicana (ley 65-00) es moderna y eficaz, de manera tal que inspirada en el principio constitucional de que se trata, cumple con los requerimientos y exigencias de la Organización Mundial del Comercio, de la cual es parte integral el acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, del que es signatario la República Dominicana desde el año 1995.

**Edgar Hernández Mejía**



**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

15. *Con el fin de robustecer su estabilidad y bienestar, su vida moral, religiosa, y cultural, la familia recibirá del Estado la más amplia protección posible.*
  - a) *La maternidad, sea cuál fuere la condición o el estado de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y tiene derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo. El Estado tomará las medidas de higiene y de otro género tendientes a evitar en lo posible la mortalidad infantil y a obtener el sano desarrollo de los niños. Se declara, asimismo, de alto interés social, la institución del bien de familia. El Estado estimulará el ahorro familiar y el establecimiento de cooperativas de crédito, de producción, de distribución, de consumo o de cualesquiera otras que fueren de utilidad.*
  - b) *Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica.*
  - c) *Se reconoce el matrimonio como fundamento legal de la familia.*
  - d) *La mujer casada disfrutará de plena capacidad civil. La ley establecerá los medios necesarios para proteger los*

*derechos patrimoniales de la mujer casada, bajo cualquier régimen».*

El párrafo capital del artículo 8 de la Constitución de la República reconoce como la principal finalidad del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que permitan perfeccionar dentro de un orden de libertad y de justicia social compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos.

Para la realización de estos fines consagra diecisiete normas que enumera, sin carácter limitativo (Ver el Art. 10 de la Constitución).

### **El derecho de familia**

No cabe duda de que el numeral 15 del aludido Art. 8 expresa fundamentalmente el interés del constituyente por la familia cuando expresa que “con el fin de robustecer su estabilidad, su vida moral, religiosa y cultural, la familia recibirá la más amplia protección posible”.

De aquí que nuestra intervención habrá de comenzar por esa institución que llamamos “La familia”, su origen histórico y los factores que han influido en su evolución.

### **La familia en el ámbito jurídico**

Su aparición en el ámbito jurídico es reciente. En sentido cronológico, la familia constituyó un grupo de personas que vivían bajo el mismo techo, formando una unidad económica, un centro de producción y de consumo, pero ciertamente, no era la familia de hoy.

Bajo el antiguo derecho de familia, si pudiéramos llamarlo así, ésta no dependía de la autoridad pública, sino del poder eclesiástico, de manera que se confundía con la doctrina religiosa, y aún es así en algunos países.

Los redactores del Código Civil no tuvieron en cuenta la familia: trataron ampliamente el matrimonio, el divorcio, la filiación y la patria potestad, sin considerar el interés general de la familia como grupo, y de la sociedad. Hoy, los juristas han entendido que existe un derecho familiar, rama del derecho civil, conquistando la familia un lugar en el dominio jurídico.

Se ha pensado que dentro de este derecho familiar, deben ser incluidas las reglas sobre los regímenes matrimoniales, las sucesiones, las liberalidades, hasta llegar a un verdadero Código de Familia.

Pero el derecho de familia mas que cualquiera otra rama del derecho en lo que atañe a su fundamento, es necesariamente el resultado del estado psicológico del pueblo en el que ha de regir; está directamente influenciado por los conceptos morales y hasta religiosos del pueblo donde se aplica, y si bien la separación de la iglesia y el Estado distorsionan o han roto con ciertos conceptos religiosos o sociológicos, subsisten huellas.

¿Cómo definir la familia? El Art. 58 de la Ley No. 136-03 la define como sigue: “Se entiende por familia el grupo integrado por: a) el padre y la madre, los hijos e hijas biológicos, adoptados o de crianza, frutos de un matrimonio o de una unión consensual; b) el padre o la madre y sus hijos e hijas; c) los cónyuges sin hijos e hijas; d) los descendientes, ascendientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad (padres, hermanos y hermanas, abuelos, tíos y primos).

Ciertamente, la definición inserta en la Ley No. 136-03 extiende el sentido estricto del grupo que forma la familia, según los conceptos aceptados en el derecho privado; sin embargo, reconoce nuestra realidad social cuando descarta la existencia de un matrimonio entre el padre y la madre.

Autores como Henry y León Mazeaud y Jean Mazeaud, en su obra “Lecciones de Derecho Civil”, tomo primero, para llegar a una definición de lo que hoy constituye el concepto de familia en el derecho positivo, entienden que es preciso escoger entre el criterio sucesoral y el criterio de autoridad. Aceptar el criterio sucesoral sería decidir que la familia comprende además de los esposos, los parientes hasta el sexto grado (para la legislación francesa); pero ciertamente, estos forman un grupo, y la familia se caracteriza por la existencia de este factor. Es pues de este carácter colectivo que se debe partir de que, ningún grupo colectivo existe por lo menos en el plan del derecho, es decir con una organización definida, sin una autoridad, una dirección.

De aquí que, según dichos autores, la familia se define como la agrupación formada por las personas que, en razón de sus lazos de parentesco o de su calidad de esposos, están sometidos a la misma autoridad: la del jefe de familia.

### **Evolución del derecho de familia**

Un examen del derecho positivo de hoy frente al de mediados del pasado siglo, nos demuestra que en el orden legislativo han ocurrido importantes cambios.

Situándonos en nuestro medio e inspirados en muchos aspectos, en nuestra legislación de origen, podrían citarse las siguientes: las leyes sobre la capacidad civil y política de la mujer (1940-1942); la Ley sobre Divorcio (No. 1306 bis, de 1937); la Ley No. 855 de 1978 que reemplazó la patria potestad por la autoridad conjunta del padre y de la madre; el mandato doméstico; las leyes 14-94 y 136-03 que instituyeron la primera, el Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, y luego, por la derogación de la primera, el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, consagrando ambos, a favor de los menores de edad, su condición de sujetos

plenos de derechos, gozando de todos los derechos fundamentales consagrados a favor de las personas: el principio del “interés superior del niño”, y la transición del sistema de la llamada situación irregular a la doctrina de la protección integral, con lo que el menor de edad dejó de constituir un objeto del proceso, para convertirse en sujeto pleno de derechos en su condición de ser humano en desarrollo; la instalación de salas de familia en la jurisdicción civil y salas de violencia intrafamiliar en la jurisdicción penal, a cargo de jueces especializados en la materia, frutos estas últimas de la instauración de un nuevo Poder Judicial en virtud de la modificación constitucional proclamada en el año 1994, hoy ejercido por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales del orden judicial; la Ley No. 24 de 1997, sobre Violencia Intrafamiliar, que modificó diversos artículos del Código Penal. En ese orden es de interés mencionar la adopción, hoy regulada por los artículos 111 a 167 de la Ley No. 136-03, concebida dentro de los objetivos de la señalada legislación, como una medida de orden público e interés social, encaminada a la integración y protección familiar para niños, niñas y adolescentes en función de su interés superior. En el aspecto de la filiación, la igualdad de derechos consagrada en el Art. 61 de la citada Ley No. 136-03 en favor de los hijos nacidos de una relación consensual, de un matrimonio, o por adopción, incluyendo los derechos relativos al orden sucesoral.

Las costumbres no constituyen siempre el sólo factor en la evolución del derecho de familia: después de algunos años, éste se encuentra confrontando los progresos de la medicina (transexualismo, inseminación artificial, bebés probeta, madres portadoras, uterinos mercenarios, etc.) que quebrantan las reglas clásicas y conducen a la elaboración de leyes sobre la bioética, que conciernen a la vez al régimen del cuerpo humano y la procreación médicamente asistida.

Más allá de las fuentes internas, la intervención creciente de convenciones internacionales, es renovadora. En particular, se pueden citar la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer; la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Civiles de la Mujer; el acuerdo entre República Dominicana y la ONU para el establecimiento de la Sede del Instituto y Capacitación para la Promoción de la Mujer; la Convención sobre los derechos del Niño; el Convenio de La Haya en materia de Adopción Internacional; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; entre otros acuerdos, constituyen sin lugar a dudas una fuente de renovación que aún no ha entregado todos sus resultados.

### **Protección de los poderes públicos a la maternidad**

La mujer en estado de gestación, tiene la protección del Estado sea cual fuere su condición, y el derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo. El Estado se compromete a tomar todas las medidas de higiene y de otro género encaminadas a evitar en lo posible la mortalidad infantil y obtener el sano desarrollo de los niños. El Estado considera de alto interés social la instalación del Bien de Familia, el ahorro familiar, y el establecimiento de cooperativas de crédito, de producción, de distribución, de consumo o de cualesquiera otras que fueren de utilidad.

Es nuestro propósito analizar, a título de ejemplos, algunos organismos, instituciones y dependencias del Estado que propugnan por estos objetivos.

- I. **Por tratarse de una legislación vigente, que reúne en un instrumento, las disposiciones concernientes al sistema nacional de protección de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia, hemos seleccionado en primer**

**lugar, el Código para el Sistema de Protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 136-03) promulgada el 7 de agosto del año 2003.**

En sus artículos 51 a 57 define sus políticas públicas, y programas encaminados a garantizar los derechos de la niñez y adolescencia a través de un conjunto de acciones planificadas, coordinadas, y ejecutadas por instituciones o entidades gubernamentales y no gubernamentales con fines de protección, atención e inserción social, el fortalecimiento de las relaciones socio familiares, entre otras, dirigidas a la protección integral y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Como una institución descentralizada del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, los artículos 417 a 452 de la aludida ley crean el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, (CONANI) órgano administrativo del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, de naturaleza intersectorial, consultiva, deliberativa y supervisora.

En consonancia con los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Código, en sus principios generales, formula sus objetivos mediante la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el reconocimiento de sus derechos fundamentales como sujetos plenos de derechos.

En lo que respecta al derecho de familia, la legislación comentada organiza la filiación, la responsabilidad parental, la guarda y el régimen de visitas, la adopción y el régimen de alimentos, entre otras disposiciones no menos importantes. En el aspecto jurisdiccional, los artículos 208 a 258 organizan la jurisdicción de los tribunales y cortes en materia civil o de familia y penal, a cargo de jueces especializados, ministerio público y equipo multidisciplinario.

- II. Creado mediante el Decreto No. 741-00 del 10 de septiembre del año 2000, el Despacho de la Primera Dama de la República desarrolla el programa “Progresando” de carácter socioeducativo, dirigido a familias en extrema pobreza, ofreciéndoles información, orientación y apoyo, que las acerca a los servicios que ofrece el Estado y la sociedad civil para garantizarles los derechos y deberes fundamentales que apoya el Estado, mediante un contacto directo con las familias, a través de visitas domiciliarias y escuelas de familias. Promueve ayuda para los envejecientes y discapacitados a fin de que reciban la asistencia médica, educativa y psicológica que requieran.**

El programa “Equidad de Género y Desarrollo de las Mujeres Rurales”, creado como resultado de la VII Conferencia de Esposas y Representantes de Jefes de Estado y Gobiernos de las Américas, fue establecido en la República Dominicana mediante el Decreto No. 337-01 del 7 de marzo del año 2001 y está integrado por el Despacho de la Primera Dama de la República, la Secretaría de Estado de la Mujer, la Secretaría de Estado de Agricultura, entre otras dependencias del Estado. Trabaja por el fortalecimiento de las capacidades, habilidades y destrezas de las mujeres y jóvenes rurales, y tienden a mejorar su calidad de vida, el conocimiento y aplicación de la Ley sobre Reforma Agraria, la sensibilización sobre género, entre otros objetivos.

### **El matrimonio y los derechos de la mujer casada**

“Se reconoce el matrimonio como fundamento legal de la familia”.

Así se expresa el apartado c) del numeral 15 del Art. 8 de la Constitución de la República.

En verdad se trata de la única institución del derecho de familia que legaliza la unión entre el hombre y la mujer, revistiéndola de las máximas garantías.



Hablar del matrimonio, de sus orígenes y su consagración en el Código Civil es llegar forzosamente a la situación en que esta institución colocó a la mujer durante siglos, en una situación de dependencia frente al marido. Pero este tema que no pretendemos soslayar, se expondrá más adelante.

El legislador y los sociólogos han debido elegir entre el matrimonio y la unión libre, y escogieron el matrimonio.

“Sólo el matrimonio asegura la estabilidad necesaria en la vida de una familia”. Portalís señaló durante los trabajos preparatorios del Código Civil, desarrollando la definición de Modestín en el Digesto que “El matrimonio es la sociedad del hombre y la mujer que se unen para perpetuar su especie, para ayudarse con recursos propios, de llevar el peso de la vida y participar de su común destino”. Nada de todo esto existe dicen, en la unión libre.

No cabe dudas de que la unión libre se distingue de la unión fortuita y sin futuro, igualmente del concubinato, que comporta una cierta continuidad en las relaciones; la unión libre supone una comunidad de vida, pero esta comunidad es frágil, permanece a la merced del deseo de cada uno.

Dejando por el momento los conceptos sobre el concubinato o la unión libre, como uniones fuera del matrimonio, expondremos, en síntesis, la situación de la mujer en el Código Civil, a propósito del principio consagrado en el apartado c) del numeral 8) de la Constitución de la República, que nos ha correspondido comentar. Dicho texto expresa que “la mujer casada disfrutará de plena capacidad civil. La ley establecerá los medios necesarios para proteger los derechos patrimoniales de la mujer casada bajo cualquier régimen”.

Los defensores de los principios y normas consagrados en el Código Civil, especialmente los que atañen al derecho de familia, afirman que los legisladores de la revolución francesa no tuvieron

en cuenta ninguna de las costumbres tradicionales, sino que se limitaron a satisfacer tendencias nuevas, recogiendo únicamente las ideas de los filósofos del siglo XVIII, que plasmaron en la declaración de los derechos del hombre del 4 de agosto de 1789, y luego, en la Constitución del 3 de septiembre de 1791.

Evidentemente, los principios de la revolución no armonizaban con el poder marital, porque éste chocaba con la libertad de la mujer y el derecho a la igualdad; para la revolución, la sociedad conyugal debía estar dirigida por el hombre y la mujer en común.

Este concepto de la autoridad marital, como fue concebido en el Código Civil excluía toda participación de la mujer en la administración de la comunidad. Sin embargo, la práctica había reconocido a la mujer una determinada ingerencia en el manejo de los gastos diversos, y ya Dumulín concebía esta facultad de asociación de la mujer en los asuntos familiares como una presunción de mandato dándole así un alcance jurídico. El Código Civil no asimiló este avance consagrado en la práctica y en la jurisprudencia, manteniendo el concepto de dominio absoluto del marido.

No cabe dudas de que nuestras costumbres han cambiado por diversos factores endógenos y exógenos, que no viene al caso señalar, lo que ha inclinado al legislador, unido al esfuerzo de diversos grupos de mujeres y otras instituciones de carácter civil a perseverar en los cambios que en hecho han comenzado a dar sus frutos.

Una evaluación histórica de la condición legal de la mujer dominicana demuestra que ésta ha pasado por diversas etapas.

Desde la adopción de la legislación contenida en el Código Civil inmediatamente después de la proclamación de la independencia, la situación jurídica de la mujer se mantuvo sin alteraciones dentro de los lineamientos de dicha legislación.

Producto de los avances de la legislación francesa, que derogó algunas de las disposiciones estrictas del Código Civil, se promulga la Ley 390 de 1940, que aportó las primeras modificaciones a una legislación de mas de un siglo de antigüedad, dictada mas con fines políticos que por el verdadero ánimo de traducir en norma legal el nuevo papel de la mujer en la sociedad. Otorga la capacidad civil en la mujer, pero éste no constituye el reconocimiento de que la mujer es un ser humano igual al hombre, pero si un renacimiento de sus méritos, puesto que, aún dentro de su incapacidad, hace aportes no sólo como ente reproductor procreando y educando a sus hijos, sino contribuyendo de manera activa en el progreso social.

En el año 1942, al producirse la modificación constitucional, se concede a la mujer el ejercicio del sufragio, en su doble vertiente de elegir y ser elegida.

La Ley 855 de 1978, fruto del trabajo realizado por la comisión nombrada mediante el Decreto No. 3587 de 1973 ciertamente introdujo reformas capitales de efectos limitados.

Esta ley, promulgada el 22 de julio de 1978 constituye, sin lugar a dudas, un avance importante en relación con la Ley 390, consagra principios que pueden considerarse innovadores en el estatuto de la mujer; sin embargo, las restricciones, que en el aspecto económico y social provienen de los regímenes matrimoniales, dicha ley no los modificó.

La legislación de 1978 modificó los artículos 213 a 216, y 372 a 374 del Código Civil que comprenden la rúbrica del Capítulo VI del Título V del Libro Primero que ahora se denomina “De los Deberes y Derechos respectivos de los Cónyuges”, y el Título IX del Libro Primero del aludido Código.

De acuerdo con el resultado de dichas reformas, podrían ser citadas las de mayor importancia:

1. El co-gobierno de la familia.
2. El mandato doméstico.
3. La protección de la vivienda familiar.
4. Los bienes reservados, y
5. La tutela y la administración legal.

Concientes de la necesaria brevedad de esta exposición, escogeremos dos de ellas.

### **El co-gobierno familiar**

Se trata de la supresión del concepto de jefe de familia, que ligaba a la persona del marido. En el nuevo sistema, tanto la mujer como el marido “aseguran juntos la dirección moral y material de la familia”, el que se ha llegado a denominar acertadamente el co-gobierno de la familia. Ello implica la desaparición de la patria potestad ejercida únicamente por el padre sobre sus hijos menores.

En lo que respecta a esta autoridad, la madre soltera, sin embargo, ha sido objeto de una injustificada discriminación en el Art. 374 modificado, puesto que, en lo que respecta a los hijos naturales, si bien la autoridad recaerá sobre la madre, si el padre reconoce a su hijo dentro de los tres meses de su nacimiento, tiene la facultad de solicitar al tribunal que le sea atribuida a él únicamente la autoridad, o en conjunto con la madre. Con ello, se atribuye al padre el poder de despojar a la madre de la autoridad en caso de reconocimiento dentro del plazo señalado.

### **Protección de la vivienda familiar**

Esta gran conquista de la Ley 855 de 1978 tiene trascendencia frente a la previsión constitucional contenida en el numeral 15

que comentamos. En efecto, el literal b) declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano, en terreno o mejoras propias, y en este sentido el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a ser posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica.

Sin embargo, conviene observar que el régimen de protección instaurado en la Ley 855 de 1978, resulta limitado, puesto que fuera de la vivienda familiar, los otros inmuebles que podrían integrar el patrimonio familiar no están protegidos por la ley, al igual que los valores mobiliarios que no son los muebles de la casa, exclusión que puede ser peligrosa, puesto que el marido podría disponer de los inmuebles comunes no protegidos por la ley, y los convierta en valores mobiliarios de fácil transferencia.

### **El concubinato o unión libre**

Nuestra realidad, que no es sólo nuestra, no nos permite ignorar la existencia del concubinato.

No todas las relaciones fuera del matrimonio merecen el nombre de concubinato. Se ha definido como una relación con cierto carácter de estabilidad y duración. Este punto de vista ha sido decidido por la jurisprudencia cuando ha debido reconocer el derecho a una indemnización en provecho del concubino o la concubina en caso de fallecimiento accidental del otro. Pero desde el punto de vista de la creación del estatuto jurídico, supone que, más allá de la idea de duración y estabilidad, debe existir una comunidad de vida, una reunión de intereses y una apariencia próxima al matrimonio: el concubinato se entiende, respecto de dos personas que han decidido vivir como esposos, sin unirse en matrimonio, lo que no puede referirse mas que a la pareja constituida por un hombre y una mujer.

El primer esfuerzo serio que se produce en el país a favor de la protección legislativa del concubinato, lo fue un proyecto preparado en el año 1980 por el Comité Universitario de Mujeres de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, (UASD), depositado en la Cámara de Diputados a través de la Dra. Sofía Leonor Sánchez Baret, entonces Diputada al Congreso Nacional.

En este proyecto, se especificaron con claridad las condiciones que habrían de reunir los concubinos para acceder al beneficio de la ley, entre las que pueden citarse su carácter de singularidad, (pareja no unida a otra por un vínculo matrimonial), una unión con no menos de cinco años en condiciones de estabilidad.

Pero este proyecto abortó por la fuerte oposición de la Iglesia Católica y otras instituciones de carácter civil, durante las vistas públicas.

Únicamente las Leyes 14-94 y posteriormente la No. 136-03 según se ha expuesto, han incluido, dentro del concepto de familia, la formada por el padre y la madre, o por uno de ellos, y sus hijos biológicos, adoptados o de crianza, frutos de una unión consensual.

El proyecto de Código Civil Reformado redactado por la Comisión y Actualización del Código Civil, instituida por Decreto No. 104-97 del 27 de febrero de 1997, presentado por el Presidente de la República Dr. Leonel Fernández Reyna a la Asamblea Nacional el 27 de febrero del año 2000, incluye en su Título VI Bis, artículos 268 a 294 la Unión Marital de Hecho, su régimen legal, la ruptura de la unión marital y la disolución de la sociedad patrimonial.

El aludido proyecto se encuentra en proceso de discusión y análisis, a cargo de la Comisión de Justicia del Senado de la República, en unión de senadores, magistrados del orden judicial y abogados.

Finalmente, hemos considerado de mucho interés el comentario de dos sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia, por su valioso aporte a la jurisprudencia, y su relación con algunos conceptos jurídicos expuestos en este artículo.

En primer lugar, una sentencia dictada el 17 de octubre del año 2001 por la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia, en la que se acoge un recurso de casación interpuesto por la concubina que perdió a su compañero como consecuencia de un accidente de tránsito.

La Cámara Penal casó la sentencia de la Corte de Apelación, fundamentándose en los siguientes principios: a) que las uniones consensuales, libres o de hecho, constituyen en nuestro tiempo y realidad nacional, una manifestación innegable de constitución de un grupo de familia reuniendo un potencial con trascendencia jurídica; b) Que aunque el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son por sus efectos equivalentes, no puede por ello deducirse la exclusión del amparo legal para quienes conviven establemente en unión de hecho, puesto que ello sería incompatible con la igualdad jurídica y la prohibición de todo discrimen, que garantiza la Constitución de la República; c) Que si bien la Constitución reconoce el matrimonio como fundamento legal de la familia, de ello no se deriva, haciendo una interpretación estricta de su contenido, que la concepción de la familia es aquella que se establece por el matrimonio, lo que constituiría una violación al principio de la igualdad; d) que las leyes adjetivas, interpretando la realidad social dominicana, se han ocupado en diversas ocasiones, de regular y proteger, no sólo la persona de los convivientes, y sus bienes, sino su descendencia, como ha ocurrido con la Ley 14-94 ó Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, y su reglamento, que reconoce la unión consensual como una modalidad familiar, al igual que la cimentada en el matrimonio; e) Que es preciso indicar, contrariamente a lo sostenido tradicionalmente por la Suprema Corte de Justicia como Corte de Casación, que la unión consensual ya prevista, considerada o aceptada por el legislador como una modalidad familiar, criterio que, como en el caso de la especie se encuentra caracterizada por una convivencia “more uxorio”, esto es, una

identificación desarrollada en las familias fundadas en el matrimonio, lo que se traduce en una relación pública y notoria, con exclusión de las relaciones ocultas y secretas; f) Una comunidad de vida familiar, estable, y duradera, con profundos lazos de afectividad, que presente condiciones de singularidad, es decir, que no existan en ninguno de los dos convivientes, nexos formales de matrimonio con otros terceros en forma simultánea; que esa unión de hecho esté integrada por dos personas de distintos sexos, que vivan como marido y mujer.

El 29 de noviembre del año 2000 la Suprema Corte de Justicia, en virtud de la atribución otorgada por el Art. 67 de la Constitución de la República que le atribuye competencia para conocer en única instancia sobre la constitucionalidad de las leyes a instancia del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional y de parte interesada, fue apoderada de un recurso de inconstitucionalidad del Art. 1463 del Código Civil, por ser contrario al Art. 46 de la Constitución; al inciso 5 del Art. 8 y 100 de dicha carta sustantiva.

El Art. 1463 del Código Civil expresa lo siguiente: “Se presume que la mujer divorciada o separada de cuerpo que no ha aceptado la comunidad durante los tres meses y cuarenta días que sigan a la publicación de la sentencia de divorcio o de la separación personal, ha renunciado a ella, a menos que, estando aun en el plazo haya obtenido prórroga judicial contradictoriamente con el marido, o lo haya citado legalmente. Esta presunción no admite prueba en contrario”.

En su motivación, la Suprema Corte de Justicia expresa que la desigualdad establecida en la mencionada disposición legal ha sido puesta de manifiesto cuantas veces la jurisprudencia ha tenido oportunidad de hacerlo como cuando, para anular una sentencia que había declarado inadmisibile una demanda en partición de una esposa por ésta no haber hecho la declaración de aceptar la



comunidad dentro del plazo que dicho texto establece dijo, el 30 de junio de 1971, que si bien el legislador dominicano según la Ley No. 937 de 1935 modificó el texto original del Art. 1463 del Código Civil para darle carácter de “jure et de jure” a la presunción que resultaba del hecho de que la mejor no hubiese manifestado su voluntad de aceptar la comunidad dentro del plazo que este texto establece, es necesario tener en cuenta que al dictarse la Ley No. 390 de 1940, que es una ley posterior a la que modificó el Art. 1463 de Código Civil, el mismo legislador dominicano expresó en el preámbulo de dicha Ley No. 390 su propósito de brindar protección a la mujer para amparar a la esposa cuando tenga que reclamar en su favor el cumplimiento de los deberes que la ley impone al marido, todo ello con la finalidad indiscutible de ponerla en igualdad de condiciones con el hombre que es el que administra la comunidad, lo que en buena lógica jurídica significa también, el propósito del legislador de no dejar a la mujer en condiciones de inferioridad, es decir, de no discriminar, por lo cual cuando haya un texto anterior discriminatorio, como ocurre con el Art. 1463 modificado, del Código Civil, que nada exige al hombre, es necesario interpretarlo en el sentido de lo justo al tenor de los avances legislativos ya logrados. Que el Art. 8 inciso 15 letra d) de la Constitución de la República eleva a la categoría de precepto constitucional la plena capacidad civil de la mujer casada, que ya había sido consagrada mediante la Ley No. 390 de 1940, cuyo propósito fue colocarla en un plano de igualdad con el hombre en la realización de los actos jurídicos; que, por otra parte, el Art. 8 inciso 5 de la Constitución, prohíbe toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos ante la ley correspondiendo a la Suprema Corte de Justicia, en su condición de guardiana de la Constitución y de los derechos sociales y políticos consagrados en ella, establecer esa igualdad; que, afirma la Suprema Corte de Justicia, el Art. 1453 del Código Civil, hoy desaparecido en la legislación de origen de nuestros códigos, instituye una discriminación entre el hombre y la mujer divorciados o separados de cuerpo con respecto a los bienes

de la comunidad en perjuicio de la última; que así las cosas, la dicha disposición conlleva un atentado al principio de la igualdad de todos ante la ley contenido en los preceptos constitucionales enunciados. En esa virtud, declaró no conforme con la Constitución el Art. 1463 del Código Civil.

**Margarita Tavares Vidal**

## **BIBLIOGRAFIA**

- 1) Henri y León Mazeaud, Jean Mazeaud.
- 2) Leçons de Droit Civil, Tomo I, Famille. Incapacités.
- 3) Alain Benabent, Droit Civil. La Famille 8va. ed.
- 4) Romuald Szramkiciwicz, *Histoire du Droit Francais de la Famille*, Ed. Dalloz.
- 5) Proyecto de Código Civil Reformado.
- 6) Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes. (Ley 136-03).

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

16. *La libertad de enseñanza. La educación primaria será obligatoria. Es deber del Estado proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes del territorio nacional y tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo. Tanto la educación primaria y secundaria, como la que se ofrezca en las escuelas agronómicas, vocacionales, artísticas, comerciales, de artes manuales y de economía doméstica, serán gratuitas.*

*El Estado procurara la más amplia difusión de la ciencia y la cultura facilitando de manera adecuada que todas las personas se beneficien con los resultados del progreso científico y moral».*

Me permito introducir estos comentarios haciendo acopio y analizando al mismo tiempo, aquellas normas constitucionales e internacionales referidas la educación de manera de conformar y valorar en forma integral, por sus principios vinculantes para el país, todo el valor que lleva consigo la educación.

Veamos, en primer término la normativa internacional y su proyección en el ámbito nacional:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, del año 1948, establece en el párrafo 2do. Del Art. 26: *“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas*

*las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.*

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, del año 1966, establece en su Art. 13, párrafo primero: *“Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.*
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del año 1948, establece en su Art. 12: *“ a) La educación debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas”; y “b) Toda persona tiene derecho a que mediante la educación, se la capacite para lograr una digna subsistencia, para mejorar su nivel de vida y para ser útil a la sociedad”.*
- El Protocolo de San Salvador establece en su Art. 13: *“Los Estados Partes en el presente Protocolo conviene en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia*

*digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz” .*

- Nuestra Constitución, si se observa, de la redacción antes transcrita posee sus propios objetivos, a saber: *a) La educación primaria será obligatoria; b) el Estado debe proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes del territorio nacional; c) el estado debe tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo; d) deben ser gratuitas las enseñanzas de la educación primaria y secundaria, así como las que se ofrezcan en las escuelas agronómicas, vocacionales, artísticas, comerciales, de artes manuales y de economía doméstica; e) el Estado procurará la más amplia difusión de la ciencia y la cultura; f) el Estado procurará y facilitará de manera adecuada que todas las personas se beneficien con los resultados del progreso científico y moral.*
- Subyacentes de todos los principios enunciados, se colige que la educación dominicana como valor y derecho fundamental postula por: *a) el desarrollo de la investigación en todos los órdenes, toda vez que propicia el incentivo a la cultura; b) propiciar el logro de los problemas nacionales favoreciendo un entendimiento socio cultural; c) facilitar una verdadera libertad de pensamiento que permita el fluir de la cultura sin cortapisas y con el único límite de la moral y la ética públicas; d) educar hacia una moral pública y de la familia; e) alimentar una libertad condigna con el ejercicio profesional efectivo y dignificante; f) propiciar a través de la capacitación formal e informal el valor de la libertad empresarial y sindical; en fin, g) incentiva la formación cultural en valores de la juventud.*

Tomando como base lo expuesto, la educación es en sí misma un derecho fundamental que le corresponde al ciudadano y que al

Estado, por consiguiente, le pertenece organizar en favor de la sociedad en general sin distinción de ninguna especie.

¿Por qué es un derecho fundamental? Es un derecho fundamental toda vez que las normas referentes a la educación se atribuyen universalmente a todos, en tanto personas que somos. Sus rasgos estructurales que, con base a esta concepción, lo distinguen de todos los demás, son: 1) la forma universal de su concepción, entendiendo lo *universal* en el sentido lógico y no valorativo de la cuantificación ecuménica de la clase de sujetos que, como personas, nacionales o ciudadanos, sean sus titulares; 2) su estatuto de *regla general y abstracta*; 3) su carácter *indisponible e inalienable*, en tanto incumben de igual forma y medida a todos sus titulares.

Sin dudas, ese carácter fundamental, sustrae la educación como valor superior de un pueblo, de un lado, al intercambio mercantil, confiriéndole el rango de regla general ajena al comercio y, del otro, a la arbitrariedad política del legislador ordinario mediante la estipulación de tal regla en una norma constitucional colocada por encima del mismo.

La educación concebida como tal, resulta pues, uno de los indicadores más fiables del modo de ser de una sociedad, ya que pone de manifiesto cómo son instruidas y socializadas las nuevas generaciones; es decir, permite saber cuáles son los mecanismos básicos de transmisión del conocimiento y de los valores. No es de extrañar, por ello, que todo lo relativo a la educación tienda a ser objeto de debate y, periódicamente, de conflictos, sobretudo, en las sociedades abiertas y de libre circulación de las ideas.

De igual manera, tampoco es casualidad que la educación sea siempre una de las primeras víctimas del autoritarismo político, no sólo en los regímenes totalitarios, sino aún en aquellos que demuestran una cobertura democrática, pero con métodos autoritarios. Si al

comprensible deseo de influir en la cultura y las convicciones de los jóvenes, se añade la arraigada conciencia de que la instrucción es un factor de libertad individual y de que la democracia no puede funcionar correctamente sin ciudadanos con un mínimo nivel de educación, se comprenderá con facilidad que los textos constitucionales suelen ocuparse de diseñar el armazón del sistema educativo del país. Ello sirve, por razones obvias, para establecer un compromiso básico en materia educativa, que ponga coto a la permanente tentación de transformar los contrastes ideológicos en abierta “guerra escolar”; y sirve, asimismo, para reafirmar el vínculo indisoluble entre educación, libertad y democracia. Este compromiso constitucional queda plasmado, en el caso de República Dominicana, al asimilar las normativas internacionales que pretenden condensar los valores o bienes jurídicos que tratan de protegerse mediante la proclamación de toda una serie de derechos fundamentales en materia educativa: *“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”*.

Se trata, en suma, de sentar las bases para la consecución simultánea de dos objetivos cruciales: uno individual (libre desarrollo de la personalidad) y otro colectivo (convivencia democrática).

Todo lo anterior implica que los derechos fundamentales en materia de enseñanza no deben ser concebidos como una mera manifestación del estado social. Por supuesto, lo son; pero, antes aún, son una exigencia de la autonomía individual y de la participación política en una sociedad pluralista.

Ahora bien, de lo anterior resulta conveniente establecer el fundamento axiológico que como *“fundamental”* se valora la educación, recayendo, en síntesis, en cuatro: a) *la educación de un pueblo es fundamental en la medida de que existe un nexo entre ella y el valor de la igualdad de los ciudadanos de un mismo país*; b) *la educación de un pueblo forma parte de la dimensión*



*sustancial de la democracia; c) la educación de un pueblo fomenta la paz, de manera que propicia la convivencia pacífica en un mundo en el que sobrevivir es un hecho cada vez menos natural y progresivamente más artificial, y d) la educación de un pueblo proporciona un arma de subsistencia a los más débiles, en la medida que les permite competir en los avatares de la vida con los más fuertes, sean estos económicamente fuertes o políticamente poderosos; muchas veces a nivel de pura subsistencia .*

Todo esto ayuda a explicar que la Constitución dominicana, en general, asuma como referencia tanto al derecho a la educación como a las líneas maestras del sistema educativo, incluida en leyes adjetivas: la libertad de cátedras, la proclamación de la autonomía universitaria, etc.; pero, por encima de todo esto, caracteriza la enseñanza, el aprendizaje, que es el instrumento esencial de la educación, a la vez como una actividad libre y como una tarea del Estado. Este difícil equilibrio, que deriva de la ya mencionada exigencia de proteger simultáneamente el libre desarrollo de la personalidad y la convivencia democrática, impregna todo el modelo educativo de la Constitución dominicana. Por ello, es preciso comenzar examinando el alcance de esta doble vertiente, como derecho fundamental y como deber público a la enseñanza.

Sin temor a equívocos, la enseñanza es, por imperativo constitucional, concebida como una actividad libre y así tiene, en efecto, que ser. Justamente, al proclamar el derecho a la educación, debe afirmarse que: “Se reconoce la libertad de enseñanza”. Ello significa que, en el ordenamiento dominicano, la libertad de enseñanza es un derecho fundamental diferenciado de otros también recogidos en el texto constitucional. Podrá pensarse que esta consagración por separado de una libertad de enseñanza es superflua porque, incluso sin ella, habría que llegar a similares resultados prácticos. En particular, la combinación de la libertad de expresión e información, con la libertad ideológica, máxime yendo acompañada de la específica previsión de que los

particulares pueden crear centros docentes, debería conducir, en todo caso, a sostener que la enseñanza es una actividad libre en el ordenamiento dominicano. Ahora bien, aún siendo esto cierto, la proclamación de una específica libertad de enseñanza tiene un innegable valor interpretativo: la resolución de cualesquiera problemas que se planteen en materia educativa no podrá dejar de tomar en consideración, como uno de sus términos básicos, que la enseñanza es una actividad constitucionalmente libre. Además, el reconocimiento autónomo de la libertad de enseñanza otorga el carácter de ejercicio de un derecho fundamental a ciertas conductas que difícilmente tendrían tal cobertura, como es destacadamente la transmisión del conocimiento no sólo de forma privada sino también al margen del sistema educativo: muy probablemente abarca la creación privada de centros docentes, incluso cuando éstos no aspiran a conducir a la obtención de diplomas con validez oficial; pero es seguro que no incluye la actividad privada de enseñanza al margen de cualquier centro o estructura formal y permanente. En otras palabras, las actividades puramente individuales de enseñanza, que adquieren rasgos socialmente típicos, hasta folklóricos, si se quiere, en algunas ocasiones, gozan de relevancia desde el punto de vista de los derechos fundamentales porque existe un reconocimiento autónomo de la libertad de enseñar, de transmitir cultura.

Además de ser una actividad libre, la enseñanza es, igualmente por imperativo constitucional, una tarea de primer orden del Estado. Así se desprende, sin lugar a dudas, del texto constitucional, que prevé el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica y secundaria, así como también, la programación y homologación de parte del Estado del sistema educativo, etc. Ahora bien, lo que interesa destacar es que la configuración constitucional de la enseñanza como una actividad libre no obsta a su simultánea configuración como una tarea del Estado. Ambos aspectos deben coexistir: ni el Estado puede arrogarse un monopolio sobre la

enseñanza, ni los particulares pueden privar al Estado de su cometido, tanto regulador, como de prestación de servicios, en la materia. Recordemos el libre juego de la democracia. La Constitución dominicana concibe la enseñanza como un ámbito del que el Estado no puede retirarse, ni los particulares ser expulsados. A ello hay que añadir que la actuación pública en materia educativa no sólo ha de respetar la libertad de enseñanza de los particulares, sino que queda también internamente condicionada por otros derechos fundamentales y garantías institucionales, como son la libertad de cátedra, como se ha dicho, la gestión participativa de los centros de enseñanza o la autonomía universitaria. El resultado final es, así, un complejo entramado de espacios de libertad donde esta fluya y genere nuevos impulsos e iniciativas y, por otro lado, funciones públicas, con intereses muchas veces contrarios, pero que al final todos se conjugan en pos de alcanzar la savia de la enseñanza y el valor de encontrar el epicentro de nuestra propia cultura, tomando las raíces que nos caracterizan y valorando lo que verdaderamente es el resultado de la idiosincrasia del pueblo dominicano.

Esta doble vertiente constitucional de la enseñanza, como actividad libre y como tarea del Estado, no agota su virtualidad en definir espacios de libertad y funciones públicas, sino que tiene una extraordinaria importancia a la hora de fijar los límites constitucionales de la difusión de valores y, en definitiva, de todo debate moral y político. Dicho de otro modo, en el texto constitucional así como en leyes adjetivas que el mismo prohíja, se encuentran los criterios básicos para determinar hasta qué punto los poderes públicos pueden –y, en su caso, deben– formar partido en cuestiones morales o políticamente controvertidas. En esta parte, *el deber ser* supondría que rigiera el principio de neutralidad ideológica del Estado, lo que equivaldría a expresar: “ Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo

con sus propias convicciones”. Este precepto reviste una extraordinaria importancia, pues determina a quien corresponde orientar la educación moral de los niños, niñas y adolescentes, toda vez que en una sociedad pluralista, la transmisión de creencias y modelos de conducta no es asunto en que deban inmiscuirse los poderes públicos, de manera particular. De lo contrario, se correría el riesgo de abrir la puerta a una sociedad progresivamente uniforme y, sobre todo, dirigida. Todo esto debe ser visto como una interdicción de que el Estado tome partido en los debates morales y políticos, cuyo terreno debe ser la sociedad; sin embargo, con el monitoreo del Estado, si se quiere. Ahora bien, este principio encuentra, a su vez, un tope: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Ello significa que el Estado puede y debe supervisar de manera indelegable, que toda actividad de enseñanza (pública y privada) sea respetuosa de dichos postulados básicos: desarrollo de la personalidad, convivencia democrática, derechos fundamentales. Y significa, por ende, que la libertad de los particulares puede ser restringida cuando desborde este tope y, más aún, que el deber de abstención del Estado en los debates morales y políticos cesa allí donde está en juego el respeto mismo por la convivencia democrática y los derechos fundamentales. Obsérvese que ésta es una constatación con consecuencias de profundo calado constitucional: puesto que resulta difícil sostener que el texto constitucional se funda en una visión puramente de procedimiento de la democracia; y ello es determinante a la hora de dilucidar si el legislador puede adoptar medidas de “democracia militante”, como es destacadamente la disolución de los partidos y asociaciones cuya finalidad es la destrucción de la democracia misma.

## **El derecho a la educación y, sobre todo, de calidad**

El derecho fundamental a la educación se halla declarado de forma lapidaria en el texto de la Constitución: “Es deber del Estado proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes del país y tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo”. Esta proclamación ha de ser completada con: “La enseñanza básica es obligatoria y gratuita”. Es decir que: “A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción”. Más aún, el Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.

Titulares del derecho fundamental a la educación son, sin duda, todos los individuos, dominicanos o extranjeros. Pienso que para la enseñanza no debe haber fronteras y mucho menos plantearse soberanías. Enfatizo, todos, sin excepción. Dada la crucial importancia que el derecho a la educación reviste para el libre desarrollo de la personalidad y la convivencia democrática, resulta innegable su vinculación directa a la dignidad humana y ésta es consustancial con el hombre, en la dualidad de género; en fin con la persona misma.

En esta parte, quisiera reforzar el concepto de “dignidad humana” referido a la educación en la medida de que ésta, es inviolable; el concepto de “dignidad humana”, es como el de la libertad, un concepto trascendental. Entiendo que este concepto no indica de modo inmediato un derecho humano específico, sino que contiene la fundamentación de que puede ser considerado como derecho humano en general. Ahora bien, así como la dignidad humana forma parte de la estructura ontológica del hombre, de igual manera, el derecho, la organización jurídica de los pueblos, constituye una parte destacable de su cultura, un ámbito relevante en el que se expresa objetivándose el espíritu de los hombres de

una época, hasta reflejar, de modo más directo las líneas maestras de sus autoconcepción. Todo esto es el reflejo, el resultado de la cultura y por ende del proceso enseñanza-aprendizaje a que hemos hecho referencia en párrafos anteriores, valorándolo en su contexto como un verdadero derecho fundamental.

En cuanto a los sujetos obligados, no parece que el derecho fundamental a la educación tenga eficacia horizontal; es decir, en principio, no puede ser invocado frente a particulares. Así, en otras previsiones constitucionales y en leyes adjetivas, no dimana una obligación del empresario dedicado a la labor educacional, de adaptar el horario de trabajo de un empleado a fin de facilitar a éste la realización de determinados estudios. Sin embargo, se debe propiciar facilidades de manera de acercar a todos al redil de la cultura. Más en general, por otra parte, no hay base para afirmar que los centros docentes privados, cualquiera que sea su nivel, están constitucionalmente obligados a seguir idénticos criterios de admisión de alumnos que los centros públicos; y ello, sencillamente porque semejante obligación tendería a dejar sin sentido de libertad la creación de centros docentes. Dicho esto, cuando los centros docentes privados son, en todo o en parte, sostenidos con fondos públicos, no hay impedimento constitucional a que el legislador condicione la subvención a seguir criterios de admisión similares a los de centros públicos, ya que la ayuda pública a aquellos centros docentes privados, “que reúnan los requisitos que la ley establezca”, es decir, deja un amplio margen de apreciación al legislador. Sin embargo, existen criterios morales y éticos que el Estado no puede soslayar. Debe con criterios de libertad coadyuvar en la formación de estos valores trascendentes para los seres humanos.

Es igualmente trascendente, que el derecho fundamental a la educación consista en acceder en forma efectiva al sistema educativo, o sea, a beneficiarse de las instituciones de enseñanza de todos los niveles. Que el contenido del derecho a la educación estriba primariamente en una facultad de acceso, aún se adopte

una formulación negativa: no se puede negar a nadie –hay que entender que injustificadamente– el acceso a la instrucción. Este derecho de acceso es, además, un deber cuando de la enseñanza básica y secundaria se trata. El contenido del derecho fundamental a la educación, así definido, plantea tres órdenes de problemas: primero, ¿qué limitaciones al acceso a la instrucción son constitucionalmente admisibles?; segundo: ¿qué alcance tiene el deber de cursar la enseñanza básica?; tercero, ¿hasta qué punto el derecho fundamental a la educación comporta obligaciones de prestación de servicios para el Estado?

Comenzando por las limitaciones al acceso a la instrucción, ninguna dificultad se plantea respecto de la enseñanza básica y secundaria, ya que ésta es constitucionalmente obligatoria: no cabe limitación alguna al acceso a la misma. Sólo la pobreza extrema, por sus limitaciones propias de la misma subsistencia. Sin embargo, al Estado le correspondería auxiliar y poner a tono esta marginación de manera que el acceso se posibilite, quizás con mayor razón que en otras clases sociales. Y tampoco es problemático el caso del acceso a centros decentes puramente privados que, como se ha visto, el derecho fundamental a la educación carece, por sí sólo, de eficacia horizontal. El interrogante se plantea, por tanto, respecto de niveles distintos de la enseñanza básica y en centros públicos o con subvenciones públicas. Así circunscrito el tema, el problema típico en este tema es el llamado *numerus clausus*; es decir, ¿hasta qué punto es constitucionalmente lícita la imposición de un tope máximo de plazas en determinados centros docentes? Debe buscarse un “justo equilibrio” entre el derecho a la educación y el interés general; y ello en el bien entendido que ese interés general puede ir desde la necesidad de asegurar un mínimo de calidad docente, que es incompatible con la manifestación, hasta la convivencia de desincentivar ciertos estudios en los que existe sobreabundancia de graduados. Si se generaliza este criterio, habrá que concluir

que, fuera de la enseñanza básica y secundaria, las limitaciones al acceso a la educación deben superar un juicio de proporcionalidad y, por supuesto, no ser discriminatorias. Aún en este terreno, hay que señalar que el derecho fundamental a la educación implica que no se puede negar la obtención de diplomas o títulos legalmente previstos a quien ha superado los correspondientes estudios; es decir, no se trata sólo de un derecho a acceder a la instrucción, sino también de acceder, en su caso, a la correspondiente capacitación profesional y obtener la prueba de que esa formación se ha realizado, y en forma satisfactoria.

En cuanto al alcance del deber de cursar la enseñanza básica y secundaria, conviene llamar la atención sobre dos extremos. Por un lado, el carácter constitucionalmente obligatorio y gratuito de este nivel de enseñanza, es un claro ejemplo de garantía constitucional. Ello significa que el legislador goza de cierto margen de apreciación para determinar la educación y el contenido de la enseñanza básica y secundaria; pero no puede suprimirla, ni regularla de forma tan restrictiva que resulte irreconocible o inútil. No se pueden formar entes amorfos o ciudadanos eunucos. Y, por supuesto, una vez determinada su duración, es obligatoria y gratuita para todos los niños y adolescentes comprendidos en el marco de edad legalmente previsto. Por otro lado, la Constitución y leyes adjetivas sobre el particular no se limitan a imponer una garantía institucional, que vincula al legislador, sino que crean a la vez un deber constitucional, que pesa sobre los particulares. Como ocurre con cualquier otro deber constitucional, se trata de una habilitación al legislador para aprobar normas restrictivas de la esfera de libertad de los particulares que, en otro caso, podrían ser resueltas de dudosa constitucionalidad. Aquí se trata, en sustancia, de que el legislador puede prever la imposición de órdenes y sanciones, siempre que no sean desproporcionadas, a fin de asegurar la debida escolarización de los menores y, sobretodo, sujetos a unos parámetros de calidad.



Aún con respecto al deber de cursar la enseñanza básica y secundaria, una mención aparte merece el espinoso problema de la llamada educación con preceptores particulares. Para centrar adecuadamente la cuestión, hay que aclarar que no se trata de sustraerse a la enseñanza básica y secundaria en sí misma, sino de impartirla en forma puramente privada. Téngase en cuenta que prácticas de esta índole –que iban desde los niños de familias pudientes educados por un preceptor, hasta los niños de zonas rurales que se examinaban por libre en centros oficiales– no eran infrecuentes en muchos países, incluso ya entrado el siglo XX.

Pues bien, en la medida en que los padres estén dispuestos a someter a los hijos al examen público correspondiente, no hay razones de suficiente peso para negarles la posibilidad de educar a sus hijos en casa: es verdad que sólo otorga a los padres el derecho a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos, pero es igualmente claro que el deber de cursar la enseñanza básica y secundaria es esencialmente una obligación de resultado; consiste en obtener los conocimientos que el Estado estima indispensables para cualquier ciudadano. Por ello, el único modo de argumentar que la Constitución prohíbe esa forma de enseñanza antes descrita, sería afirmar que el deber de cursar la enseñanza básica no sólo tiene por objetivo dotar al niño de conocimientos indispensables, sino también socializarlo en una escuela con otros niños; pero, por razonable que sea esta idea, no se alcanza a ver cuál sería su base constitucional.

### **La constitucionalidad aplicada al sistema educativo dominicano**

Aparte de reconocer la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, con todas las connotaciones ya examinadas respecto al papel del Estado en la transmisión de valores morales y políticos, el Art. 8, numeral 16 de la Constitución dominicana, hace una serie de previsiones acerca del sistema educativo, que definen los

rasgos básicos del mismo. Estas previsiones constitucionales del referido Art. pueden agruparse en cuatro apartados.

En primer lugar, se halla la coexistencia de centros docentes públicos y privados. Ya se ha visto como se consagra una libertad de creación de centros docentes privados. Dado que la Constitución no hace distinción alguna, hay que entender que esta libertad de creación de centros docentes privados abarca todos los posibles niveles educativos. Tal libertad implica la posibilidad de que esos centros docentes privados existan con un margen de libertad de los poderes públicos en su quehacer educacional, gozando de una dirección autónoma; y, además, implica la posibilidad de que se doten de un llamado “ideario”, “reglamentos”, “ideales”, etc.; es decir, de un catálogo de criterios rectores de su actuación (religiosos, morales, didácticos, etc.) que en todo caso deben, sin lugar a dudas, por imperativo categórico, “respeto a los principios constitucionales” de manera que el Estado no puede abdicar de su función en materia educativa. La existencia de una enseñanza pública, también a todos los niveles, está cubierta por una garantía institucional, que impide su supresión o su desvirtuación.

En segundo lugar, está la obligación del Estado de asegurar el correcto funcionamiento del sistema educativo en su conjunto. Aparte de dar efectividad al ya conocido carácter obligatorio de “programación general de la enseñanza”. La obligación de programación significa que los poderes públicos deben regular las curricula que han de seguirse en todos los niveles de enseñanza; por supuesto, siempre que se trate de estudios tendentes a la obtención de títulos o diplomas con validez oficial; y la obligación de inspección y homologación, por su parte, significa que deben verificar que se cumpla lo programado y, si el resultado es positivo, permitir que los estudios cursados en el centro docente de que se trate conduzcan a la obtención de la titulación correspondiente. Téngase en cuenta, dicho sea incidentalmente, que en esta materia reserva las competencias cruciales al Estado; lo que pone de manifiesto la extraordinaria

importancia que la programación y homologación tienen para el cabal funcionamiento del sistema educativo.

En tercer lugar, sobre el Estado pesa una cierta obligación de sostenimiento financiero de todo el sistema educativo, sobre todo para el nivel básico y secundario. Esta afirmación, no obstante, debe ser tomada con máxima cautela y con cierto matiz. Pienso que esto es quizás uno de los puntos críticos de todo el debate sobre la enseñanza. No existe ninguna provisión constitucional en este sentido. Sin embargo de la redacción de la norma constitucional en su conjunto se puede inferir que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. Obsérvese que uso el verbo “ayudar”, no otros de contenido inequívocamente económico (“sostener”, “financiar”, etc); lo que pretendo indicar que la ayuda no tiene que consistir siempre y necesariamente en subvenciones o en desgravaciones fiscales. Todo ello, junto con la expresión relativa a “los requisitos que la ley establezca”, deja un amplísimo margen de apreciación al legislador y al gobierno a la hora de diseñar sus ayudas a centros educativos privados.

En cuarto y último lugar, debe haber una doble previsión de participación: “de todos los sectores afectados”, en la programación de la enseñanza: “los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos”, en la gestión de los centros educativos sostenidos con fondos públicos. Estos dos preceptos exigen, simplemente, que el legislador debe establecer mecanismos de participación reconocibles como tales en ambos supuestos.

### **La autonomía universitaria**

La autonomía universitaria significa, en sustancia, que las universidades deben ser corporaciones autogobernadas por quienes participan en la actividad académica, esto es, por directivos de la misma, si es el caso, los profesores, cuando sea posible esta

participación y, adicionalmente, los alumnos y el personal administrativo. Ahora bien, la autonomía universitaria no constituye un valor en sí misma, sino que tiene un carácter instrumental respecto de lo que a veces se denomina “libertad académica”, en su doble dimensión de libertad de investigación científica y libertad de enseñanza superior; actividades éstas de hacer avanzar el conocimiento que constituyen la misión esencial de las universidades. En este sentido, la autonomía universitaria tiene, al menos en cuanto a su justificación última, un carácter similar al de la libertad de cátedra.

Dicho todo lo anterior, se infiere, que el contenido de la autonomía universitaria estriba básicamente en que las universidades gozan de una potestad de autoorganización sin más límites que los impuestos por la ley. Ello se manifiesta, ante todo, en la facultad de elaborar –y, en su caso, reformar– sus propios estatutos. Los estatutos de las universidades tienen naturaleza de reglamentos autónomos, es decir, no son materialmente desarrollo o ejecución de alguna ley y, por ello, no encuentran otros límites que los derivados de la pura jerarquía normativa. La mencionada potestad organizativa se manifiesta, además, en el plano de adopción de actos administrativos, de nuevo sin otro límite que el respeto a la ley y, por supuesto, a las propias normas estatutarias de la universidad. La autonomía universitaria significa, en suma, que las universidades autorregulan su organización y funcionamiento dentro del marco legal correspondiente.

### **La libertad de cátedra dentro de una visión integral de la educación dominicana**

Para concluir, hay que hacer una breve referencia a la libertad de cátedra. Esto parece querer decir que el valor o bien jurídico protegido por la libertad de cátedra, más que con los problemas educativos, tiene que ver con la búsqueda de la verdad en una sociedad abierta y, en particular, con la posibilidad de difundir los

hallazgos científicos. La libertad de cátedra, en otras palabras, sería un complemento indispensable de la libertad de investigación científica.

Sin embargo, pienso que la libertad de cátedra no corresponde únicamente a los profesores de enseñanza superior, que son aquellos cuya actividad debe tener una faceta investigadora y, por ende, tendente a la creación de nuevos conocimientos que deben poder ser difundidos libremente. Titulares de la libertad de cátedra son también, dentro de nuestra visión, los demás docentes de niveles inferiores. De aquí que la libertad de cátedra no pueda ser vista sólo como un derecho instrumental respecto de la libertad de investigación científica, sino que sea también una manifestación de la libertad ideológica.

Dicho esto, la libertad de cátedra no es incompatible con el deber de neutralidad ideológica de los docentes de centros públicos de enseñanza: como consecuencia del deber de neutralidad ideológica del Estado, que emana del necesario respeto a la libertad ideológica de los individuos y al pluralismo de la sociedad. Los docentes de centros públicos no deben usar su magisterio para adoctrinar a sus alumnos, ni para propagar sus propias convicciones religiosas, políticas, etc. La libertad de cátedra no debe operar como coartada para el proselitismo. Este deber de neutralidad ideológica, sin embargo, se detiene ante los fines últimos que se encomiendan al sistema educativo en su conjunto: “el pleno desarrollo de la personalidad humana, en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Así, cuando un docente, al explicar la correspondiente asignatura, trata de convencer a sus alumnos de cosas tales como la superioridad moral de la democracia sobre la dictadura o la perversidad del racismo, por no citar sino algunos ejemplos elementales, no falta a deber de neutralidad alguno y, por consiguiente, está protegido por la libertad de cátedra.

Todo lo dicho es válido, en principio, también para los docentes de centros educativos privados, con una única salvedad: están obligados a no maltratar el llamado “ideario”, “sus estatutos”, “sus reglamentaciones”, del centro en que prestan sus servicios, es decir, los valores y objetivos que el centro se propone como guía. Esta afirmación debe entenderse correctamente: entraña un deber de abstención, en virtud del cual el docente de centro privado no puede, so pretexto de su libertad de cátedra, atacar el ideario.

La libertad de cátedra, en fin, tampoco autoriza a considerarse exento de la programación general de la enseñanza, elaborada y aprobada por los órganos competentes. Esto significa, por ejemplo, que la libertad de cátedra no protege al profesor que, en lugar de explicar el programa de la asignatura correspondiente, utiliza habitualmente sus clases para hablar de otros temas. Ello no implica, sin embargo, que la libertad de cátedra ceda ante las opciones de organización y funcionamiento adoptadas por los órganos de gobierno académico en ejercicio de la autonomía universitaria; es decir, la comunidad universitaria no puede impartir mandatos al docente individual sobre los contenidos valorativos de la materia enseñada.

**Víctor José Castellanos Estrella**

**«ARTICULO 8.-** *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:...*

17. *El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez.*

*El Estado prestará su protección y asistencia a los ancianos, en la forma que determine la ley, de manera que se preserve su salud y se asegure su bienestar.*

*El Estado prestará, asimismo, asistencia social a los pobres. Dicha asistencia consistirá en alimentos, vestimenta y hasta donde sea posible, alojamiento adecuado.*

*El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y las condiciones higiénicas, procurará los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y endémicas y de toda otra índole, así como también dará asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes, por sus escasos recursos económicos, así lo requieran.*

*El Estado combatirá los vicios sociales con medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y organizaciones internacionales. Para la corrección y erradicación de tales vicios, se crearán centros y organismos especializados».*

Tanto en la declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de los Derechos Humanos y otros pactos

económicos y sociales, se consagra el derecho de todos a la seguridad social, imponiendo como una obligación del Estado velar por el bienestar y asistencia social de las personas.

De manera específica el Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, presenta ese derecho de la manera siguiente: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección”.

Entendiendo que no era suficiente el reconocimiento por anteriores instrumentos internacionales de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, sino que era necesario que estos fueran “reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo”, la Asamblea General de la organización de Estados Americanos aprobó “El protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Protocolo de San Salvador”, en el cual se delimita con precisión el alcance de la seguridad social, al disponer en su Art. 9, lo siguiente:

“Derecho a la Seguridad Social. 1) Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En



caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2) Cuando se trate de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

En esta normativa, se ve con claridad que como decía el profesor Mario de la Cueva, los ciudadanos deben estar protegidos por la seguridad social desde su nacimiento hasta después de su muerte.

La Constitución dominicana consagra la seguridad social en su numeral 17, del Art. 8, al establecer:

“El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad la incapacidad y la vejez.

El Estado prestará su protección y asistencia a los ancianos en la forma que determine la ley, de manera que se preserve su salud y se asegure su bienestar.

El Estado prestará, asimismo, asistencia social a los pobres. Dicha asistencia consistirá en alimentos, vestimenta y hasta donde sea posible, alojamiento adecuado.

El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y las condiciones higiénicas, procurará los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y endémicas y de toda otra índole, así como también dará asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes por sus escasos recursos económicos así lo requieran.

El Estado combatirá los vicios sociales con medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y organizaciones internacionales.

Para la corrección y erradicación de tales vicios, se crearán centros y organismos especializados”.

Teniendo en cuenta que la seguridad social ha sido definida como “el conjunto de normas preventivas y de auxilio que todo individuo, por el hecho de vivir en sociedad recibe del Estado, para hacer frente así a determinadas contingencias previsibles, y que anulan su capacidad de ganancia”; éste debe dictar las medidas que no sólo resuelvan situaciones de necesidades de la ciudadanía generada por cualquier acción del hombre o de la naturaleza, sino que es menester la existencia de normas y actuaciones de parte del ente rector de la sociedad para crear el desarrollo integral de las personas que le permitan disfrutar de todos los derechos que su condición humana le confiere, sin importar clase ni origen social.

Es obvio que el mandato constitucional aludido tiene un carácter universal; no es la ubicación económica o social la que determina su aplicación, pues debe serle reconocida tanto al empresario como al trabajador, al desempleado como al ocupado, al poseedor de fortunas como al carente de ellas, aunque ha de comprenderse, que el que más directamente debe ser beneficiario de la seguridad social, es el que no posee recursos para resolver sus problemas vitales, porque como dice el profesor Guillermo Cabanellas, “en modo alguno se trata de mejorar el nivel de vida de las clases desvalidas, sino de auxiliar a cuantos tengan que sufrir situaciones adversas en lo personal, en lo familiar, en lo económico” (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, pp. 331.

Del texto constitucional se observa que la preocupación va dirigida a favor del desocupado, del enfermo, del incapacitado y del anciano, haciendo énfasis en el que está sumergido en la pobreza, al que se protegerá con alimentos y vestimentas, como un imperativo a ser cumplido por el Estado de manera ineludible, y dentro de sus posibilidades con la asignación de viviendas o facilitación de alojamiento.

Un aspecto de gran importancia en la seguridad social es la prevención; por eso la obligación del Estado no se limita tratar de resolver los problemas de subsistencia que se le presente a la población. La Constitución hace hincapié en las medidas preventivas que éste debe adoptar como es el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y las condiciones higiénicas, evitando el hacinamiento y la promiscuidad, previniendo con ello las enfermedades, sobre todo las endémicas y epidémicas, pero a la vez proporcionando asistencia médica y hospitalaria, sin costo alguno a quienes necesiten recobrar su salud y no cuentan con los recursos necesarios.

Sin embargo, por razones que por no ser del interés de este trabajo, no indicamos, el cumplimiento de parte del Estado de su obligación constitucional ha sido tímido, con carencia de instituciones y normativas que faciliten el bienestar social. Se ha mantenido una política de indigencia con cierta asistencia médica en centros hospitalarios insuficientes y desprovistos de elementos esenciales para la curación.

La “seguridad social”, se ha circunscrito al establecimiento de un régimen de seguro social, con mas características comerciales que sociales, instituido por la ley 1896 el 30 de agosto del 1948, la cual pomposamente en su Art. 1ro. precisa que “se establece por la presente Ley el Seguro Social obligatorio facultativo y de familia para cubrir, en las condiciones indicadas a continuación, los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte”, lo que podría hacernos creer que con ella el Estado atendía esos aspectos de la población, que por mandato constitucional están a su cargo, pero que se trataba de un espejismo, porque la ley limitaba la cobertura de esos riesgos sólo a determinadas categorías de trabajadores y no a la población en general.

Con algunos sectores de la producción el Estado cumplía en mejores términos con su obligación de estimular aspectos de la seguridad social, al dictar leyes que crearon fondos de pensiones

y jubilaciones sectoriales, que proporcionaban a sus miembros pensiones y jubilaciones, asistencia médica, formación integral en procura, según expresaban algunas de ellas, de elevar “su calidad de vida y su bienestar social.

Entre esas leyes están las que crean “El Fondo de Pensiones y Jubilaciones a los trabajadores de la Construcción”; Fondo de Pensiones Jubilaciones y Servicios Sociales de los trabajadores Hoteleros y Gastronómicos, Caja de Pensiones de Trabajadores Portuarios, Fondo de los trabajadores de la Metalmeccánica y la Caja de Pensiones de los Choferes. Esas leyes fueron denunciadas como inconstitucionales porque de acuerdo con los denunciantes, crean un privilegio en beneficio de una clase de trabajadores y discriminan a otros, y violan los artículos 8, numeral 5 y 10 de la Constitución, lo que fue descartado por la Suprema Corte de Justicia, la cual en ocasión de la presentación de un recurso de inconstitucionalidad dirigido contra la ley 250, que crea el Fondo de Pensiones, Jubilaciones y Servicios Sociales de los trabajadores Hoteleros y Gastronómicos, decidió:

“que con la creación de los fondos de pensiones y jubilaciones en beneficio de determinados trabajadores, el Estado, lejos de quebrantar la igualdad entre los dominicanos, da cumplimiento al mandato constitucional que le obliga tomar todas las providencias de protección y asistencia en provecho de los integrantes de esa clase, arriba señalados, con lo que además estimula el desarrollo de la seguridad social, que como proclama el referido numeral 17, puede realizarse de manera progresiva, por lo que no constituye ninguna discriminación, ni privilegio, el hecho de que los beneficios no se apliquen al mismo tiempo a todos los ciudadanos, sino a parte de ellos”. (Sentencia del 19 de julio del 2000, B.J. 1076, p. 85).

En interés de implantar un régimen de seguridad social acorde con las enunciaciones del referido numeral 17 del Art. 8 de la

Constitución, fue dictada la ley 87-01 el 10 de mayo del 2001, “sobre Sistema Dominicano de Seguridad Social, la que en su Art. primero precisa que “La presente ley tiene por objeto establecer el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) en el marco de la Constitución de la República Dominicana, para regularla y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales. El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social a los recursos físicos y humanos, así como las normas y procedimientos que los rigen”.

Entre los principios rectores del Sistema Dominicano de Seguridad Social conviene resaltar dos: el de la universalidad y el de la solidaridad, porque con ellos se complace el interés del constituyente de que la seguridad social llegue a toda la población. Para referirse al primero la ley indica que el sistema “deberá proteger a todos los dominicanos, y a los residentes en el país, sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social, política o económica”, lo que es un indicativo de que la seguridad social no es un derecho de ciudadanos, sino de todas las personas y que no se trata de una prerrogativa para favorecer a una clase determinada.

El principio de la solidaridad persigue que la contribución al sistema se haga de acuerdo “al nivel de ingreso y en el acceso a los servicios de salud y riesgos laborales, sin tomar en cuenta el aporte individual realizado; de igual forma, cimentada en el derecho a una pensión mínima garantizada por el Estado en las condiciones establecidas por la ley”. Se persigue con ello que el que más posea contribuya para que la seguridad social beneficie al más desposeído.

Cuando el Sistema Dominicano de Seguridad Social tenga plena vigencia (está siendo implantado de manera gradual y aún no funciona el seguro familiar de salud), el Estado podría hacer frente a su compromiso de proporcionar la protección a la vejez, a los enfermos y a los discapacitados.

Para satisfacer el mandato constitucional de prestar asistencia y protección a los ancianos, el Estado ha creado la Ley 352-98 sobre Protección de la Persona Envejeciente, mediante la cual se crea el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente, adscrito a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social. En esa ley se expresa que “La familia, la comunidad, la sociedad en general y el Estado, tienen el deber de garantizar, con absoluta prioridad y efectividad, la protección de los derechos relativos a la vida, la salud, la alimentación, la recreación, la cultura, el respeto de su dignidad, libertad, y convivencia familiar y comunitaria.”

Por su parte, el Art. 78 de la mencionada Ley 87-01, dispone que el “Estado Dominicano fortalecerá el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente, creado mediante la Ley 352-98 de Protección a la Persona Envejeciente, del 15 de agosto de 1998, para desarrollar servicios especiales orientados a valorizar el aporte de la población mayor de edad, al desarrollo de su capacidad y experiencia, a propiciar su actualización y entretenimiento, así como al disfrute de los años de retiro”.

Varias son las leyes e instituciones de las que el Estado se vale para cumplir con los postulados del reiterado numeral 17 del Art. 8 de la Constitución de las que debemos resaltar la ley General de Salud No. 42-01 que crea el Sistema Nacional de Salud, la cual en dos de sus considerandos señala: “que la salud constituye un bien que sólo podrá obtenerse mediante la estructuración de políticas coherentes de Estado en esta materia, que garanticen la participación integrada, informada y responsable de los miembros de la sociedad y sus instituciones, en acciones que promuevan y

garanticen, en forma equitativa y justa, condiciones de vida apropiada para todos los grupos de población; que, en adición a sus características de representar un bien de importancia social y un factor básico para el desarrollo de la persona en todos sus aspectos, la salud constituye un derecho humano inalienable que debe ser promovido y satisfecho por los gobiernos y estados, mediante el desarrollo biológico, psíquico, social, cultural y moral de cada ser humano”.

Otras manifestaciones en ese sentido se encuentran en la Ley 42-2000, del 29 de junio del 2000, que crea el Consejo Nacional de Discapacidad, que procura que los discapacitados tengan el disfrute igualitario de los derechos humanos y de los bienes y servicios, igual que los demás miembros de la población; la Ley 55-93, del 31 de diciembre del 1993, que considera como un “deber del Estado proteger sagradamente los derechos humanos que en el caso del SIDA lo constituyen la autonomía de la voluntad para someterse a pruebas a fin de detectar el virus, el derecho a la confidencialidad, el derecho a la salud y el derecho a la no discriminación, derechos humanos éstos que están siendo sistemáticamente violados a propósito de la epidemia”; y la Ley No. 358-05, del 19 de septiembre del 2005, de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, que persigue fortalecer “el poder adquisitivo de la población, especialmente el de los sectores mas pobres y desprotegidos de la sociedad”.

El Estado también ha elaborado planes de erradicación de la pobreza y creados centros para la corrección y erradicación del vicio, pero como se indica en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, elaborado por el PNUD: “La política social ha estado mas bien constreñida a la provisión de servicios sociales sin ningún tipo de estrategia. Se ha ofrecido conforme a patrones tradicionales de organización, tales como la construcción y operación de escuelas y hospitales, sin criterios sobre la atribución de los beneficios de la

eficiencia operativa. Aún estas construcciones y asignaciones de viviendas se han realizado sin una definición clara sobre el grado de necesidad de los beneficiados”. (p. 203).

**Julio Aníbal Suárez**



**«ARTICULO 9.-** *Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo precedente de esta Constitución suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, se declaran como deberes fundamentales los siguientes:*

- a) *Acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas.*
- b) *Todo dominicano hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación.*
- c) *Los habitantes de la República deben abstenerse de todo acto perjudicial a su estabilidad, independencia o soberanía y estarán, en caso de calamidad pública, obligados a prestar los servicios de que sean capaces.*
- d) *Todo ciudadano dominicano tiene el deber de votar, siempre que esté legalmente capacitado para hacerlo.*
- e) *Contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas.*
- f) *Toda persona tiene la obligación de dedicarse a un trabajo de su elección con el fin de proveer dignamente a su sustento y al de su familia, alcanzar el más amplio perfeccionamiento de su personalidad y contribuir al bienestar y progreso de la sociedad.*
- g) *Es obligación de todas las personas que habitan el territorio de la República Dominicana, asistir a los establecimientos educativos de la Nación para adquirir, por lo menos, la instrucción elemental.*
- h) *Toda persona está en el deber de cooperar con el Estado en cuanto a asistencia y seguridad social de acuerdo con sus posibilidades.*
- l) *Es deber de todo extranjero abstenerse de participar en actividades políticas en territorio dominicano».*

**«ARTICULO 10.-** *La enumeración contenida en los artículos 8 y 9 no es limitativa, y por consiguiente, no excluye otros derechos y deberes de igual naturaleza».*

La Constitución de la República como expresión armoniosa de un conjunto de reglas y principios superiores debe, al ser interpretada, hacerse de forma conjunta y no aislada, como ha de ser hecho también con el ordenamiento jurídico en general.

Se incurrirá en un error grosero al realizar un análisis individual de un texto determinado, sin tener en cuenta las vinculaciones que el mismo pueda tener con las otras disposiciones que conforman el conjunto.

Se ha afirmado que el texto constitucional es de interpretación estricta, exégesis que ha sido superada para, y a través de la subsunción de los principios generales con los hechos particulares, ir descubriendo un mundo insospechado de fórmulas en que dichos principios encuentran aplicación, y con ello impulsar el desarrollo de un nuevo derecho constitucional positivo.

La corriente doctrinaria actual es hacer efectiva y no sólo letra muerta, los principios constitucionales, pues como afirmara Abraham Lincoln, cuando en el ánimo, en el espíritu de los gobernantes y de los gobernados no existiera la voluntad de hacer prevalecer dichos valores y reclamar su aplicación, como la protección que de ellos se derivan, de forma efectiva, la Constitución devendría en ser “un mero pedazo de papel”.

La responsabilidad, obligación esencial de todo ciudadano, sea este gobernante o gobernado, de hacer prevalecer la Constitución, el respecto a las leyes que a partir de ellas puedan ser dictadas, es la esencia de la democracia como forma de gobierno. El equilibrio entre responsabilidades y derechos, encuentra en la dictadura de la Constitución y las leyes el vehículo propicio para la consecución

de la “protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos”.

Esta dictadura sólo se logrará, cuando tanto los operadores del sistema, como los ciudadanos, aprehendiendo e interiorizando dichos valores, asumiéndoles como suyos, reclamando su aplicación en aras de su protección efectiva, entendiendo así que esta concientización es el único camino abierto para lograr el principio general antes anotado.

Ello conlleva la asunción de responsabilidades, la cual muchas veces es abandonada por temores, por responder a intereses particulares, por no querer, en fin, asumirlas pues se entendería que no le corresponde hacerlo, para entonces optar por la críticas, las quejas y el “laissez faire - laissez passer” que lleva y conduce a la otra dictadura, la del hombre gobernante que impone su voluntad omnímoda y con ella todas las consecuencias de ellos.

Es por eso que, sólo la dictadura de la Constitución, y de la ley como norma dimanante de ella, es la que puede asegurar y acercarnos a una sociedad verdaderamente justa, donde impere un orden de libertad individual y de justicia social, que conduzca al bienestar general, a través del debido respecto de los derechos de todos, y al disfrute pleno de la democracia, pues es en este respeto en el que descansa y se encuentra el verdadero espíritu de la democracia y no en la rotación de los gobernantes cada cierto tiempo período.

## **Artículo 9**

Asimilándose a un verdadero contrato o pacto social colectivo, cuya naturaleza es la de ser una convención sinalagmática perfecta, que las obligaciones que asume el Estado como representante de la colectividad exija de los ciudadanos y habitantes de su territorio

el cumplimiento de determinadas obligaciones, las cuales se encuentran señaladas no de forma limitativa, si no meramente enumerativa, en el artículo que comentamos.

Se puede afirmar que el listado de dichos deberes responde a un orden jerárquico, encontrándose en la cima de los mismos, la obligación de todo ciudadano y habitante del territorio nacional, sin discriminar si se trata de un funcionario público o un ciudadano particular de “Acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ella”.

La Constitución, como norma suprema de donde nacen los poderes de los diferentes órganos que conforman el Estado, ha de ser considerada como la ley suprema de la nación, y en el estado actual de nuestro derecho, no existiendo ninguna norma superior a ella, que sus disposiciones se impongan a todos, y en todos los órdenes, ya sean normas nacionales o internaciones adoptadas por el Estado conforme los mecanismos que para ello la misma establece.

El carácter de norma suprema es reafirmada a todo lo largo y ancho de su texto, como si el legislador constituyente hubiese querido asegurar y consolidar este concepto. Y es así que, en el Art. 3 se consagre que: “La soberanía de la Nación dominicana, como Estado libre e independiente, es inviolable. La República es y será siempre libre e independiente de todo poder extranjero. Por consiguiente, ninguno de los poderes públicos organizados por la presente Constitución podrá realizar o permitir la realización de actos que constituye en una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en esta Constitución. El principio de la no-intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana.

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, y se pronuncia en favor de la solidaridad económica de los países de América, y apoyará toda iniciativa que propenda a la defensa de sus productos básicos y materias primas; que, en su Art. 46 proclama que: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución”.

Que en su Art. 54 se disponga que: “El presidente y el vicepresidente de la República, antes de entrar en funciones, prestarán ante la Asamblea Nacional o ante cualquier funcionario u oficial público, el siguiente juramento:

«Juro por Dios, por la Patria y por mi honor, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, sostener y defender su independencia, respetar sus derechos y llenar fielmente los deberes de mi cargo».

Que el Art. 106 señale que: “La persona designada para ejercer una función pública deberá prestar juramento de respetar la Constitución y las leyes, y de desempeñar fielmente su cometido. Este juramento se prestará ante cualquier funcionario u oficial público”.

El sometimiento de las autoridades al canon constitucional, es de la esencia de la función pública, pero se ha de tratar de un sometimiento pleno, interiorizado, que conlleva la defensa de la misma y su aplicación efectiva, a través del cumplimiento de su juramento, pues de otra manera, estaríamos ante palabras huecas impresas sobre un trozo de papel.

El respecto a las leyes, es la segunda obligación que dimana de este literal, debiéndose entender por ley al tenor del mismo, toda norma que emanando de un poder público con autoridad y facultad para ello, ha de ser observada de forma general o particular, englobándose

en este sentido y dentro del término ley; la ley propiamente dicha como expresión de la voluntad soberana del Congreso de la República, los Reglamentos que en virtud de la misma ley y en el ejercicio de los poderes que confiere el Art. 55 al Presidente de la República puedan ser dictados para lograr una mejor aplicación de ella, los decretos, las resoluciones que como expresión de aprobación por parte del Senado de la República de un acto del Poder Ejecutivo que pueda comprometer de una forma u otra, la responsabilidad de la nación o del Estado como tal, tanto a nivel internacional o nacional.

Pero el respecto a la ley, en su sentido lato, que consagra este Art. está sujeto a que la norma cumpla con determinados requisitos, primero, el que la misma sea conforme a la Constitución, tal y como lo proclama el Art. 46 del mismo texto al disponer que: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución”; segundo, que la misma emane de autoridad competente para dictarla, como dispone el Art. 99 del texto; tercero, que se trate de una ley que sea útil y racional como lo señala y dispone el Art. 8, en su ordinal 5 al disponer que: “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica”.

De aquí que, para que se pueda exigir efectivamente el respecto de la ley, que sea necesario primero, que la misma haya sido dictada por una autoridad competente, observando para ello las formalidades que dispone la misma constitución, que sea hecha pública, que no contradiga la Constitución, y que sea útil y razonable. Y es por lo que, cuando uno de de estos elementos faltare, el ciudadano no estará obligado a respetarla, y que los jueces estén obligados a no aplicarla.

Es por ello que se afirma que cuando la ley es injusta, que es el producto de una voluntad viciada o de una autoridad usurpada, y

que los mecanismos de pacífica resistencia sean legales o populares no logren dar al traste con su aplicación, a través de la pacífica resistencia, sólo queda el recurso de la rebelión contra la misma, último recurso, o recurso supremo: la desobediencia civil.

Se ha de entender que una ley es útil y racional cuando sus propósitos tienden a satisfacer las razones de ser del Estado, en la consecución del principio fundamental que éste ha de procurar, y cuando en la misma, y en principio, no se vulnera la igualdad de todos ante la misma norma, conforme lo dispone el Art. 8, ordinal 5 de la Constitución.

Sin embargo esta igualdad, conforme lo dispone el Art. 100, no es un principio absoluto, toda vez que, en determinados casos, y enmarcándose dentro del principio general que consagra el Art. 8 de la Constitución de la República, las circunstancias pueden decretar que a determinados segmentos de la sociedad se le reconozcan derechos o se les exija el cumplimiento de determinadas obligaciones que por sus circunstancias particulares no les son exigidas a la colectividad de forma general.

En este sentido ha sido juzgado por la Suprema Corte de Justicia, en funciones de corte constitucional, al interpretar el Art. 8, ordinal 5, de la Constitución, que el principio de igualdad, justeza y utilidad de la ley “no deja dudas, de que el requisito de igualdad no sólo se fundamente en que sea exactamente igual cada porción de libertad otorgada por las instituciones o asociaciones a la sociedad, sino que sea la Constitución mínima necesaria, según la situación de cada persona o asociación, para beneficio de la comunidad y no exclusivamente para el beneficio particular, de manera que la ley tiene un sentido justo y útil”; considerando, que si bien este principio de igualdad jurídica o formal debe mantenerse, no puede, sin embargo tenerse como pretexto para pretender conformar las aptitudes naturales o adquiridas por cada entidad en el conglomerado social (Sent. No. 2, 16.9.98, B. J. 1054, p. 18).

El tercer aspecto del literal a) del comentado Art. 9, de la Constitución, impone la obligación a los habitantes de la nación de “respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas”, de donde, sólo son sujetos de respeto aquellos que encuentran sus potestades reconocidas y proclamadas en el marco, primero de la Constitución, y en las leyes que dimanando de ella puedan confiarle a alguna institución el poder de regular y regir la vida pública de los ciudadanos, y en este aspecto hemos de tener en cuenta las disposiciones de los artículos 47, 48, 99 y 107 de la Constitución de la República.

Conviene resaltar en este aspecto, que, y es quizás lo más importante, las disposiciones del Art. 99 del texto constitucional, el cual dispone que “toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos nulos. Toda decisión acordada por la requisición de la fuerza armada, es nula”.

De donde, la obligación de obediencia y respecto a que se contrae el literal a) del Art. 9 parte in fine de la Constitución, no se ha de limitar a la comprobación del hecho de verificar si la persona de quien dimana el acto cuya obediencia se reclama es competente para exigir tal respecto, si no que ha de, también, verificarse si quien se dice titular de ese derecho está realmente investido con el mismo. Es el caso, por ejemplo, de un juez que habiendo cesado en las funciones jurisdiccionales que de forma temporal les hayan sido confiada, como suplente, continúe dictando sentencias en nombre de la República, después de haber cesado en sus funciones.

Cuando hubiese exceso de celo en el cumplimiento de estas funciones por parte de un funcionario público, y con ello se vulneren derechos fundamentales, o el ciudadano sea forzado, en contra de su legítima voluntad o por engaño o dolo fuese compelido al acatamiento del respeto o la ejecución de un acto que le imponga la autoridad legítima, esta actuación ha de ser reputada nula, y la protección contra esa vulneración, y esa nulidad, ha de ser perseguida y proclamada por



otra autoridad constitucional, el Poder Judicial, utilizándose para ello las vías institucionales previstas por la ley.

- b) Todo dominicano hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación

El concepto de Patria, está íntimamente ligado al de soberanía, y a ésta se refieren los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Constitución de la República, los cuales han de ser tenidos muy en cuenta al aplicar y analizar este precepto.

Como conglomerado social, llamado a la obtención de un propósito u objetivo común, con el derecho a su auto regularización, o su auto administración, a que se derive la obligación de preservar la integridad de la nación como Patria común, defendiéndola, no tan sólo en el campo militar sino también en el ámbito civil, de donde la responsabilidad ciudadana no ha de limitarse a la defensa armada sino también a la defensa civil, cada vez que, y conforme a su aptitudes, habilidades y capacidad sean requeridos o para la defensa, mantenimiento y conservación de la comunidad nacional, y con ello evitar que pueda la nación, enmarcada como llevamos dicho en los principios que proclaman los artículos 1, 2, 3 y 4, sucumbir ante esa agresión.

Pero la obligación de prestar sus servicios no se ha de limitar como hemos visto a acciones efectivas que tiendan a rechazar una agresión en cualquier plano ya sea a lo interno, ya lo sea a lo externo, sino que existe el deber moral de prestar sus servicios y aportar sus conocimientos cuando la nación, producto del mal gobierno, del caos que pueda amenazarla hacerla sucumbir, demande de actitudes responsables que puedan evitarlo.

Si bien es cierto que el concepto soberanía, en la actualidad ha perdido el alcance que tenía en su acepción original, y hace unas

décadas atrás, producto del fenómeno de la globalización, no por ello, y en modo alguno significa que la autonomía de la voluntad de los Estados de auto determinarse sigue siendo la base filosófica de la soberanía, aunque disminuida.

El deber que impone este ordinal a los ciudadanos se manifiesta de la más diversas formas y maneras tales como se ha encargado el legislador de plasmarlo en diferentes normas, tales como el Código Penal que sanciona con la más alta pena el hecho de prestar sus servicios al agresor, en caso de agresión armada o no contra la nación. Pero se ha de entender por “acto perjudicial a la nación”, no tan sólo la agresión física o el apoyo a dicha agresión, si no también cualquier acción intelectual que pueda incidir negativamente en su “estabilidad independencia o soberanía”; como sería la producción de dinero falso, acciones que tiendan a desequilibrar la economía nacional, el mal uso de los recursos recaudados, el propalar falsos rumores, dañar la imagen pública, entre otras.

Como toda norma, la ausencia de sanción a su violación hace que la misma se repute letra muerta, que el legislador constituyente se haya ocupado de señalar, y dentro del mismo texto constitucional e independiente de las que puedan ser contempladas por la ley adjetiva, como sanción a esta obligación, y en los artículos 14 y 15, la “de los derechos de ciudadanía se pierden por condenación irrevocable, por traición, espionaje o conspiración contra la República o por tomar las armas, prestar ayuda o participar en cualquier atentado contra ella”. Mientras que, el literal c) del Art. 15, asimilándolo a una falta menos grave, pero no por ello menos censurable, y estando íntimamente vinculado con el deber que comentamos, dispone que “los derechos de ciudadanía quedan suspendidos en los casos de c) por admitir en territorio dominicano función o empleo de un gobierno extranjero sin previa autorización del Poder Ejecutivo”.

- c) Los habitantes de la República deben abstenerse de todo acto Perjudicial a su estabilidad, independencia o soberanía y estarán, en caso de calamidad pública, obligados a prestar los servicios de que sean capaces

Íntimamente ligado al anterior, su interpretación no escapa de lo ya afirmado precedentemente. Sin embargo, conviene realizar una breve disquisición sobre el último aspecto de este literal.

Teniendo nuestra sociedad como fundamento filosófico-político la doctrina judea cristiana, en la cual se plantea la caridad como fundamento de norma esencial para la convivencia que, se reclame como una obligación moral, más que legal, la obligación de todo ciudadano y habitante de la nación de prestar sus servicios y colaboración en la medida de sus capacidades para asistir a los demás en los casos de calamidad pública.

El mal general afecta de manera particular a todos, de donde procurándose como se lleva dicho el bienestar colectivo que todos tengan el deber moral de luchar contra esos males para superarlo.

- d) Todo ciudadano dominicano tiene el deber de votar siempre que esté legalmente capacitado para hacerlo

La alternabilidad en el poder, la elección cada cierto período (4 años) de los dirigentes nacionales y municipales, y los representantes congresionales, son una de las características que tipifican el régimen democrático.

El legislador constituyente más que un derecho, ha calificado como una obligación, el de todo y cada ciudadano nacional, estando habilitado para ello de participar en la selección de sus dirigentes. Se trata de una obligación sólo exigible a los ciudadanos, no así a los que no gozan de esta condición, quienes estén habilitados legalmente para ello, esto es, estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, debiendo hacerlo quien aún estando subjudice no haya sido condenado definitivamente.

Y es por eso que ese mismo legislador dedica los artículos del 88 al 92 de la misma a la creación de las Asambleas Electorales, de un organismo central llamado a organizar el proceso, con funciones pre establecidas, y a reafirmar en su Art. 88, la obligación “para todos los ciudadanos (de) ejercer el sufragio” a través del “voto, personal, libre y secreto”, excluyendo de este deber a aquellos que “hayan perdido los derechos de ciudadanía, y a aquellos a quienes se les hayan suspendido tales derechos, por virtud de los artículos 14 y 15 de esta Constitución”, y este deber es reiterado, como un derecho en el Art. 13 de la Constitución, al disponer esta y dentro de los derechos de los ciudadanos, el de 1) votar con arreglo a la ley para elegir los funcionarios... y 2) el de ser elegible para ejercer los mismos cargos a que se refiere el párrafo anterior”.

- e) Contribuir, en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas

Siendo el contrato de sociedad que se formaliza, como hemos expresado antes, entre el Estado como órgano regulador llamado a asegurar la salvaguarda de los intereses colectivos, y a asegurar la serena y segura convivencia de los ciudadanos en el entorno social, garantizándole el respeto de los derechos que en la Constitución le reconoce y proclama, que constituya una contra prestación a dicha obligación, un deber para todos los ciudadanos, sostener económicamente al Estado en la consecución de esos fines, y conforme a la capacidad económica de cada quien, de donde, el que más tenga más ha de pagar. Pero, los fondos que con estos aportes se acumulen han de estar dirigidos, necesaria y obligatoriamente, a la obtención del ideal consagrado en el principio capital del Art. 8 del mismo texto legal.

Este deber ciudadano, que se plasmará a través de las leyes tributarias, implica el respeto de las atribuciones que a los tres poderes confiere la misma constitución (la separación de los

Poderes) y es así que, la creación de impuestos es una potestad privativa del Senado de la República, como también lo son las tasas y otras contribuciones, que si bien los ayuntamientos pueden, y dentro de su respectivos ámbitos geográficos crear determinados impuestos, para ello requerirán de la aprobación del Poder Ejecutivo, conservando, conforme el Art. 55, numeral 25, el Presidente de la República la atribución de “anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos”, deben estar enmarcados, estas leyes, como todas, en el concepto de utilidad y racionalidad y justeza a que las somete el ordinal 5, del Art. 8 del mismo texto.

De donde, y como hemos dicho antes, cuando la norma tributaria no se enmarque dentro de esta filosofía, o se demuestre que el Estado como tal no está respondiendo y garantizando, como es su obligación, los derechos que consagran los artículos 8 y 10 de la Constitución, o que dichos fondos están siendo el pasto de apetencias personales, tipificándose una de las situaciones que contempla el Art. 102 de la misma Constitución, que el ciudadano esté exento de respetar dichas leyes, negándose a contribuir “de acuerdo a su capacidad tributaria”, con el sostenimiento de un Estado que incumple con sus principales obligaciones, o cuando sus dirigentes hagan de estos fondos públicos “el botín de guerra” a ser repartido entre los vencedores.

- f) Es deber de todo extranjero abstenerse de participar en actividades políticas en territorio dominicano

El ejercicio de la actividad política, es un derecho privativo de los ciudadanos del Estado dominicano, de donde quien carezca de esta, carecerá de la potestad en el ejercicio y disfrute de los derechos políticos que el texto constitucional le reconoce.

Esta prohibición, por otra parte, ha de ser conjugada con el principio que proclama el Art. 3 de la Constitución, en tanto y cuanto reconoce la no injerencia, intervención directa o indirecta en los asuntos

internos, no tan sólo de la República Dominicana, sino de cualquier otra nación, como filosofía fundamental de la nación en sus relaciones internacionales. Así, el principio de la no injerencia está íntimamente vinculado con el concepto de soberanía, que en el estado actual va cada vez aminorándose, en su campo de aplicación.

El concepto de nacional y nacionalidad, en oposición al de extranjero, está íntimamente ligado con el de ciudadanía, y es por eso que el constituyente dedica los artículos 11 al 15 de la Carta Magna, para distinguir estos conceptos, lo que permite en principio la fácil determinación del concepto de la palabra “extranjero”.

***ARTICULO 10. La enumeración contenida en los Arts. 8 y 9 no es limitativa, y por consiguiente no excluye otros derechos y deberes de igual naturaleza***

En este enunciado, el legislador constituyente proclama varios preceptos que nos proponemos analizar en lo inmediato.

Así, se puede afirmar que se reconoce el derecho natural en tanto es origen del derecho positivo como fuente a la que ha de abrevarse en la determinación de los otros derechos y deberes del ciudadano y del Estado para con estos; segundo, el hecho de darle un carácter meramente enumerativo, más no limitativo a estos derechos y deberes; tercero, y conjugando con las disposiciones del segundo párrafo del Art. 3, de la Constitución, reconocer implícitamente como fuente generadora de derechos y deberes para los ciudadanos dominicanos..., “las normas del Derecho Internacional general y americano” sujetándolas para que estas tengan carácter vinculante y obligatorio, que las mismas hayan sido adoptadas y ratificadas por “sus poderes públicos...”, requisito sin el cual las mismas no tendrán efecto vinculante, debiéndose interpretar en este sentido que la adopción no implica tan sólo la suscripción por parte del Poder Ejecutivo de dicha obligación, si no que, se requerirá además

para que tenga efectos vinculantes y de observancia obligatoria que ese compromiso de obligación internacional haya sido ratificada por el Congreso de la República.

La búsqueda de estas fuentes adicionales generadoras de derechos y deberes, al tenor de las disposiciones del Art. 8, numeral 17, constituye una obligación del Estado, al asumir este el compromiso de combatir “los vicios sociales con medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y organizaciones internacionales”.

Es admitido que, cuando el objeto y contenido de dichos tratados, convenciones u otras formas en que esos acuerdos internacionales recaigan sobre derechos humanos, bastará con su suscripción para que pueda ser reclamada la aplicación del mismo; sin embargo, este no parece ser el criterio de la corte de casación dominicana, la cual de forma firme y constante ha venido proclamando que dichos instrumentos internacionales deben ser sometidos “a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligarán a la República.

Finalmente, se puede afirmar, como se puede fácilmente comprobar a partir del fenómeno de la constitucionalización, que la doctrina tanto clásica como jurisprudencial, y a partir de la interpretación de las normas constitucionales, principalmente la de los derechos y de los deberes para el ciudadano, tales como el derecho de los envejecientes que consagra de forma particular el Art. 8, numeral 17, el de la juventud, el de la mujer, el derecho a la intimidad, etc.

**Juan Alfredo Biaggi Lama**

**«ARTICULO 11.-** *Son dominicanos:*

- 1.- *Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén de tránsito en él.*
- 2.- *Las personas que al presente estén investidas de esta calidad en virtud de constituciones y leyes anteriores.*
- 3.- *Todas las personas nacidas en el extranjero, de padre o madre dominicanos, siempre que, de acuerdo con las leyes del país de su nacimiento, no hubieren adquirido una nacionalidad extraña; o que, en caso de haberla adquirido, manifestaren, por acto ante un oficial público remitido al Poder Ejecutivo, después de alcanzar la edad de diez y ocho (18) años, su voluntad de optar por la nacionalidad dominicana.*
- 4.- *Los naturalizados. La ley dispondrá las condiciones y formalidades requeridas para la naturalización.*

*Párrafo I.- Se reconoce a los dominicanos la facultad de adquirir una nacionalidad extranjera.*

*Párrafo II.- La mujer dominicana casada con un extranjero podrá adquirir la nacionalidad de su marido.*

*Párrafo III.- La mujer extranjera que contrae matrimonio con un dominicano seguirá la condición de su marido, a menos que las leyes de su país le permitan conservar su nacionalidad, caso en el cual tendrá la facultad de declarar, en el acta de matrimonio, que declina la nacionalidad dominicana.*

*Párrafo IV.- La adquisición de otra nacionalidad no implica la pérdida de la nacionalidad dominicana. Sin embargo, los dominicanos que*



*adquieran otra nacionalidad no podrán optar por la Presidencia o Vicepresidencia de la República».*

### **11.1. Nacionalidad**

La nacionalidad es definida como la pertenencia jurídica y política de una persona a la población que constituye un Estado.<sup>1</sup> Se trata pues, de un vínculo efectivo y real entre la persona y el Estado, que queda caracterizada por el vínculo de la persona con los demás nacionales del Estado, su permanencia, desarrollo de vida en común, incluyendo la educación en territorio dominicano.<sup>2</sup>

Es indiscutible que la nacionalidad constituye, a la vez, una prerrogativa estatal y un derecho fundamental; es decir, por una parte, el Estado, a través de sus leyes, se encarga de determinar quien es nacional. No obstante esta libertad estatal, se ha señalado que: "... no existe materia que, por su naturaleza intrínseca, pertenezca al dominio reservado del Estado, o a su competencia nacional exclusiva ... la determinación si un asunto recae o no únicamente en la jurisdicción de un Estado es una cuestión relativa, que depende del desarrollo de las relaciones internacionales. En realidad, dicho desarrollo, en materia del derecho a la nacionalidad, ha efectivamente abstraído la materia de la competencia nacional exclusiva, y la ha alzado ya hace mucho al plano del orden jurídico internacional. En definitiva, el tema de la nacionalidad no puede ser considerado desde la sola óptica de la pura discrecionalidad estatal, pues sobre él inciden principios generales del derecho internacional así como deberes que emanan directamente del derecho internacional, como, v. g., el deber de protección".<sup>3</sup>

1 DALLOZ, Encyclopédie; Civil; VII; L-PAI; Nationalité; Pág.6; 1998.

2 Ordenanza de fecha 4 de diciembre del 2002 dictada por el Juez de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, Quinta Sala, en atribuciones de Juez de Amparo.

3 Cançado Trindade, Antonio A.; Voto Razonado en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de Septiembre del 2005; Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que: la nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos. [...] En efecto, de la perspectiva doctrinaria clásica en que la nacionalidad se podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, se va evolucionando hacia un concepto de nacionalidad en que, junto al de ser competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana.<sup>4</sup>

Por otra parte, si de conformidad con las mismas leyes del Estado, una persona califica para ser nacional de ese Estado, ni éste último puede privarlo de ese derecho<sup>5y6</sup> En efecto, en materia de derechos fundamentales, no se puede hablar de la supremacía de los intereses estatales a los intereses individuales; “ese indebido doble resguardo o tutela que presuntamente deben conceder los órganos

- 
- 4 Cfr. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, supra nota 91, Párrafos 32 y 33.
  - 5 Headrick, William; *Los Derechos Humanos en Europa y América*. UNIBE. Santo Domingo; 2004. Pág.292, señala que “La Corte sostuvo, (Sentencia del 6 de febrero del 2001, Ivcher Bronstein) en base al Art. 20 de la Convención, que protege el derecho a la nacionalidad, que nadie puede ser privado de su nacionalidad, sin diferenciar la forma en que la haya adquirido”.
  - 6 Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Volumen II, Págs.86 y 90; Gaceta Judicial, Santo Domingo, 2005. En relación a la obtención de la nacionalidad por naturalización.

jurisdiccionales (a los intereses del Estado) reposa en un argumento radicalmente falso porque lo que en verdad importa es –en el amparo– si el acto, hecho u omisión reviste o no manifiesta ilegitimidad lesiva para la esfera de los derechos constitucionales del demandante. Si la potestad pública cuestionada fue legítimamente ejercida no precisará de ninguna tutela por parte de la justicia porque no existirá violación indebida de derechos; por el contrario, de resultar ilegítimamente ejercida, lejos de preservarla, la justicia podrá y deberá neutralizarla suministrando protección al particular afectado ”.<sup>7</sup>

## 11.2. Tipos de Nacionalidad

Por lo general, dos sistemas son tomados en consideración para atribuir la nacionalidad: uno que toma en consideración el territorio del Estado en el que se produce el nacimiento, conocido popularmente como el *ius solis*; y el otro, que toma como referencia la nacionalidad de los padres, independientemente del lugar en donde nacen, conocido como el *ius sanguinis*. Nos basta con señalar dos ejemplos:

1.- Los Estados Unidos de América adoptan el sistema del *ius solis*, por lo tanto, toda persona nacida en su territorio, es norteamericano, independientemente de la condición de los padres, aún sean estos indocumentados. “La migración irregular es un asunto que preocupa a los países del NAFTA, Argentina, la República Dominicana, Venezuela, y otros países que tienen una cantidad considerable de “indocumentados”. En los EUA, recientemente, el Pew Hispanic Center, ha estimado en 11 millones de indocumentados inmigrantes en el 2005, de los cuales 6 millones son mexicanos. De esta manera, el 30% de los 36

---

7 Ochs Olazábal, Daniel; *La Acción de Amparo*; 2da. Edición; Montevideo; 2001;

millones de inmigrantes norteamericanos están en una situación irregular, que se estima se incrementa en 480,000 personas cada año. De estos 11 millones de inmigrantes irregulares, se estima que 7 millones están trabajando. Constituyen por encima del 5% de la fuerza de trabajo de los Estados Unidos y son los padres de 3 millones de niños nacidos en los EUA, quienes son, por consiguiente, norteamericanos”.<sup>8</sup> (Traducción libre del autor).

2.- El caso radicalmente opuesto lo constituye el de la nacionalidad alemana. «... en el cual los antepasados étnicos juegan un papel determinante. Familias que han vivido en Alemania por generaciones se les niega la nacionalidad por carecer de la “virtud” de la línea sanguínea alemana. Aún cuando un hombre haya vivido toda su vida en Dresden, es un “turco” porque sus tatarabuelos vivían en Turquía. Al final del siglo XX, casi dos millones de “extranjeros” viviendo en Alemania, son precisamente, nacidos en Alemania. Sólo con el cambio de milenio estas leyes restrictivas han sido, modestamente reformadas».<sup>9</sup> (Traducción libre del autor).

Ambos sistemas son establecidos en nuestra Constitución para la adquisición original de la nacionalidad dominicana.

La Constitución dominicana establece cuatro formas de adquisición de la nacionalidad dominicana, a saber: la nacionalidad territorial (*ius solis*); la nacionalidad de origen (*ius sanguinis*); la nacionalidad por naturalización; la nacionalidad por matrimonio. Veamos en que consiste cada una de ellas:

### 11.3. La Nacionalidad Territorial (*ius solis*)

El numeral 1, del Art. 11 de la Constitución señala que “Toda persona que naciere en el territorio de la República, con excepción

8 [www.gcim.org/attachements/Fact-sheet-%20Mexico-GCIM-eng.pdf](http://www.gcim.org/attachements/Fact-sheet-%20Mexico-GCIM-eng.pdf). Págs. 7 y 8; Preparado por Global Comisión on International Migration (GCIM).

9 <http://irregularartimes.com/citizenship.html>.; Pág.1 del artículo “Citizenship Matters”.

de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están en tránsito en él”. Como un derecho civil, este Art. esta complementado por el Art. 9 del Código Civil que establece que “Son dominicanos...Todas las personas que hayan nacido o nacieren en el territorio de la República, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres. Para los efectos de esta disposición no se considerarán como nacidos en el territorio de la República los hijos legítimos de los extranjeros que residan en ella en representación o servicio de su patria”.

Como se puede observar, el principio establece el derecho a la nacionalidad dominicana en beneficio de toda persona que naciere en el territorio de la República. Este es un derecho del cual goza la criatura que nace, no los padres de la misma. Es la visión de una persona que es sujeto de derecho, en algunos casos hasta antes de su nacimiento,<sup>10</sup> y no un simple objeto de derecho. A veces se oye argumentar el hecho de que los hijos de inmigrantes ilegales no pueden ser considerados dominicanos “porque una ilegalidad no puede dar lugar a una legalidad”. Cabe preguntarnos entonces, si el hijo de una reclusa nace preso; o si el hijo de un fugitivo nace ya, evasor de la ley y la justicia.

Veamos las excepciones:

### **11.3.1. Los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática**

Algunos aspectos son importantes destacarlos en esta excepción: En primer lugar, debe entenderse como extranjeros residentes en el país en representación diplomática, los embajadores, los cónsules, y la respectiva empleomanía extranjera acreditadas a

---

10 Ejemplo de esto lo encontramos en el Art. 725 del Código Civil que permite al concebido beneficiarse de una sucesión a condición de que nazca viable.

las embajadas y a los consulados, acorde con lo señalado anteriormente en el Art. 9 del Código Civil.<sup>11</sup> En segundo lugar, esta excepción solamente abarca a los hijos legítimos de los referidos extranjeros, es decir, aquellos productos de una unión matrimonial.

Este texto permanece con esta redacción pese a que ya, en nuestra legislación, ha desaparecido la categoría de hijo legítimo e hijo natural por la de simplemente hijo o hija. El Art. 61 y su párrafo, del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescente señala que “todos los hijos e hijas, ya sean nacidos de una relación consensual, de un matrimonio o adoptados, gozarán de iguales derechos y calidades, incluyendo los relativos al orden sucesoral. ...no se admitirá el empleo de denominaciones discriminatorias relativas a la filiación de una persona”.<sup>12</sup>

### **11.3.2. Extranjeros que están en tránsito en el país**

Tránsito es definido como: “Paso. Acción y efecto de transitar, tráfico. Lugar de parada en un viaje”.<sup>13</sup> Conforme lo señala el Dr. Esquea Guerrero, la redacción del Art. no deja lugar a dudas: “Al igual que en el caso anterior se exige la condición de hijo legítimo, excluyendo toda posibilidad de beneficio a favor de los hijos naturales. La definición de tránsito, a los fines de esta disposición no esta contemplada en el texto constitucional y es la ley de

---

11 En sentido contrario se expresa el Dr. Enmanuel Esquea Guerrero al señalar que la excepción: “...se refiere a diplomáticos, lo que excluye a los cónsules y cualquier otro servidor de un gobierno extranjero”. Ver Art. “Hijos de Nacionales Haitianos. Aspectos Históricos”.

12 Ley No.136-03 Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes.

13 García-Pelayo y Gross, Ramón. *Pequeño Larousse Ilustrado*. Pág.1017. Ediciones Larousse. París, 1972.

inmigración No. 95/39<sup>14</sup> y el reglamento No. 279/39, los que nos señalan la noción de extranjero transeúnte diciendo que son «las personas que transitan a través del territorio de la República en viaje al extranjero». Tal sería, entendemos nosotros, el caso de una persona que pernoctara en nuestro territorio durante algún tiempo pero cuyo destino final fuera otro lugar”.<sup>15</sup>

La Cámara Civil de la Corte de Apelación del Distrito Nacional en sentencia dictada el 16 de octubre de 2003, se establece que: “... no puede asimilarse la condición de ilegalidad del extranjero al concepto de tránsito, por tratarse de figuras distintas; y además, ni en el reglamento para la aplicación de la ley sobre Migración ni en el informe rendido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana en el año 1999, se establece la condición de legalidad como requisito para tener derecho a la nacionalidad del lugar de nacimiento; [...] que en la especie no hay posibilidad de que pueda considerarse en tránsito a los padres de los menores que reclaman la inscripción de su nacimiento, en razón de que [de] los documentos depositados en el expediente se desprende que hace varios años viven en el país [...] y] que, por otra parte, si bien es cierto, que los padres del menor viven en el país en un estado de ilegalidad, no menos cierto es que dicho estado de ilegalidad no puede, en modo alguno afectar a los menores, quienes pueden beneficiarse de la nacionalidad dominicana con sólo demostrar que han nacido en el territorio dominicano, y que sus padres no están cumpliendo función diplomática en el país ni están de tránsito en él”.<sup>16, 17 y 18</sup>

---

14 Hoy día rige en nuestro país la Ley No.285-04 sobre Migración, del 15 de agosto del 2004

15 Esquea Guerrero, Enmanuel. Op Cit.

16 Cfr. sentencia No. 453 de la Cámara Civil de la Corte de Apelación del Distrito Nacional dictada el 16 de octubre de 2003.

17 En sentido contrario, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, mediante sentencia de fecha 14 de diciembre del 2005, señala que: Considerando, que, en efecto, cuando

La Corte Interamericana de Derechos Humanos añade a esta posición que: “De acuerdo con lo señalado, y en consideración del derecho a la nacionalidad de los hijos de personas migrantes en la República Dominicana en relación con la norma constitucional pertinente y los principios internacionales de protección de los migrantes, la Corte considera que: a) el estatus migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado, ya que su calidad migratoria no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privarla del derecho a la nacionalidad ni del goce y ejercicio de sus derechos;<sup>19</sup>

---

la Constitución en el párrafo 1 de su artículo 11 excluye a los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él para adquirir la nacionalidad dominicana por jus soli, esto supone que estas personas, las de tránsito, han sido de algún modo autorizadas a entrar y permanecer por un determinado tiempo en el país; que si en esta circunstancia, evidentemente legitimada, una extranjera alumbra en el territorio nacional, su hijo (a), por mandato de la misma Constitución, no nace dominicano; que, con mayor razón, no puede serlo el hijo (a) de la madre extranjera que al momento de dar a luz se encuentra en una situación irregular y, por tanto, no puede justificar su entrada y permanencia en la República Dominicana, de lo que resulta que la situación de los hijos (a) de extranjeros nacidos en el país en las circunstancias apuntadas en la primera parte del artículo 11 de la Constitución, no es producto de consideraciones de raza, color, creencias u origen, sino del mandato expreso contenido en el señalado texto fundamental que exceptúa, desde la revisión constitucional de 1929, del beneficio de la nacionalidad dominicana, como se ha visto, no sólo a los hijos (a) de los que estén de tránsito en el país, sino también a los de extranjeros residentes en representación diplomática, lo que descarta que a la presente interpretación pueda atribuírsele sentido discriminatorio; que consecuentemente, no tiene este carácter la ley cuestionada por los impetrantes cuya acción, por tanto, carece de fundamento y debe ser descartada.

- 18 También en sentido contrario, ver artículo inédito: Cruceta, José Alberto. Análisis de la sentencia No.038-2002-02945, de la Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, Quinta Sala. En atribuciones de Juez de Amparo, de fecha 04 de Diciembre del 2002, presidida por el Magistrado Juez licenciado Samuel Arias Arzeno. Dada en ocasión de una solicitud de nacionalidad dominicana a los menores Rubén y Stephani Saint Jean Bazil, hijos de nacionales haitianos indocumentados, residentes en República Dominicana.
- 19 Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, supra nota 95, párr. 134.



b) el estatus migratorio de una persona no se trasmite a sus hijos, y c) la condición del nacimiento en el territorio del Estado es la única a ser demostrada para la adquisición de la nacionalidad, en lo que se refiere a personas que no tendrían derecho a otra nacionalidad, si no adquieren la del Estado en donde nacieron.”. Un último señalamiento importante de la decisión de la Corte, es cuando señala que “Además de lo anterior, el Tribunal considera oportuno remitirse a la Sección V del Reglamento de Migración de la República Dominicana No. 279 de 12 de mayo de 1939, (único texto que ha dado noción de tránsito)...<sup>20</sup> es clara al establecer que el transeúnte tiene solamente la finalidad de pasar por el territorio, para lo cual se fija un límite temporal de no más de diez días.<sup>21</sup> La Corte observa que, para considerar a una persona como transeúnte o en tránsito, independientemente de la clasificación que se utilice, el Estado debe respetar un límite temporal razonable, y ser

---

20 Hoy día, la Ley No. 285-04 sobre Migración del 15 de agosto del 2005, clasifica los extranjeros en Residentes (Permanentes y Temporales) y No Residentes. Estos últimos, son considerados “en Tránsito, para los fines de aplicación del Art. 11 de la Constitución de la República”, de conformidad con el párrafo del Art. 36. A grande rasgos cabe mencionar que las subcategorías establecidas, limitativamente, en la parte capital del Art. 36 señala como no residentes, bajo ciertas circunstancias: 1.-Turistas; 2.-Personas de negocio; 3.-Tripulantes; 4.-Pasajeros en tránsito; 5.-Trabajadores temporeros; 6.-Habitantes fronterizos; 7.-Deportistas, artistas, académicos y conexos; y 8.-Estudiantes. En su Art. 28, pone a cargo de las “extranjeras “no residentes”, el deber de “conducirse al consulado de su nacionalidad a los fines de registrar allí a su hijo (a)”, mientras que en el numeral 1, del mismo Art. establece que “todo centro de salud que al momento de ofrecer su asistencia de parto (ya no a una extranjera “no residente”), sino a una mujer extranjera que no cuenta con la documentación que la acredite como residente legal, expedirá una constancia de nacimiento de color rosado diferente a la constancia de nacimiento oficial, con todas las referencias personales de la madre”.

21 La Sección V del Reglamento de Migración No. 279 del 12 de mayo de 1939 define que “[a] los extranjeros que traten de entrar a la República con el propósito principal de proseguir a través del país con destino al exterior se les concederá privilegios de transeúntes. Estos privilegios serán concedidos aunque el extranjero sea inadmisibles como inmigrante si su entrada no fuese contraria a la salud y al orden público. Al extranjero se le requerirá declarar su destino, los medios que haya escogido para su

coherente con el hecho de que un extranjero que desarrolla vínculos en un Estado no puede ser equiparado a un transeúnte o a una persona en tránsito”.<sup>22</sup>

#### 11.4.- La nacionalidad de origen (ius sanguinis)

El numeral 3, del Art. 11 de la Constitución establece que: “*Todas las personas nacidas en el extranjero, de padre o madre dominicanos, siempre que, de acuerdo con las leyes del país de su nacimiento, no hubieren adquirido una nacionalidad extraña; o que, en caso de haberla adquirido, manifestaren, por acto ante un oficial público remitido al Poder Ejecutivo, después de alcanzar la edad de diez y ocho (18) años, su voluntad de optar por la nacionalidad dominicana*”. Este es el principio del ius sanguinis, mediante el cual los hijos e hijas de padre o madre dominicanos, aún naciendo en territorio de otro Estado, tienen derecho a la nacionalidad dominicana, de manera accesorio, es decir, si no adquieren la nacionalidad del Estado en que nacen, por lo que se le da preferencia al ius solis. “Este texto constitucional citado presenta un peligro: La nacionalidad dominicana se podrá transmitir indefinidamente de generación en generación. No posee limitación alguna ni en cuanto a número de generaciones nacidas en el extranjero ni en cuanto a requisitos previos o adicionales al de ser hijo de padre o madre dominicano”.<sup>23</sup>

---

transporte y la fecha y el lugar de salida de la República. Un período de 10 días se considerará ordinariamente suficiente para poder pasar al través de la República[; y] [a] un extranjero admitido con el propósito de proseguir al través del país, se le concederá un Permiso de Desembarco, válido por 10 días [...]” (expediente de anexos al escrito de solicitudes y argumentos, anexo 21, folios 364 y 365).

- 22 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de septiembre del 2005; Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana.
- 23 Recio Pérez, Brenda y Claudia Manzano. *La Nacionalidad en República Dominicana*. Pág.73. Tesis de Grado para Optar por el título de Doctor en Derecho; UNIBE, 1997.

La reforma constitucional de 1994 no se cuidó de adecuar esta disposición al nuevo párrafo IV del Art. 11 de la Constitución que establece la posibilidad de una doble nacionalidad en beneficio de los dominicanos. De aquí que, si el hecho de adquirir una nacionalidad extranjera no implica la pérdida de la nacionalidad dominicana, hace innecesario, en primer lugar, supeditarla a la no adquisición de otra nacionalidad por *ius solis*; y en segundo lugar, también hace innecesaria la declaración de optar por la nacionalidad dominicana al cumplir los 18 años de edad.

### **11.5. La nacionalidad por naturalización**

La naturalización es el proceso mediante el cual una persona obtiene la nacionalidad de un Estado al que, en principio es extraño, en razón a la nacionalidad que tiene por su nacimiento u origen. “La nacionalidad por naturalización, dado que es conferida por el Estado y está sujeta a la reglamentación que fije la ley, si está sujeta a pérdida por causales previstas por la ley. En todo caso, la ley no puede de modo irrazonable establecer causales de pérdida de la nacionalidad del naturalizado porque existe un derecho fundamental a no ser privado arbitrariamente de su nacionalidad establecido en la convención americana. Entre estas causales, pueden retenerse las establecidas por la Convención sobre Reducción de la Apatridia que admite en su Art. 8.1 la privación de la nacionalidad en los casos de naturalización fraudulenta, una residencia prolongada en el extranjero o conducta incompatible con los deberes de lealtad”.<sup>24</sup>

En nuestro país, la naturalización se encuentra reglamentada en la Ley No. 1683 del 16 de abril de 1948, que básicamente regula los diferentes tipos de naturalización y sus respectivos procedimientos,

---

24 Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Volumen II, Pág. 90; Gaceta Judicial, Santo Domingo, 2005.

las causas de revocación de la naturalización, la readquisición y opción de nacionalidad.

### **11.6. La nacionalidad de la mujer por matrimonio**

En este aspecto, hay que diferenciar dos situaciones contenidas en el Art. 11, y que dependerá de la condición de nacional o extranjera de la mujer.

En primer lugar, en el párrafo II, el texto establece que “la mujer dominicana casada con un extranjero podrá adquirir la nacionalidad de su marido”. Este texto es consecuente con la Convención Americana de los Derechos Humanos, cuando establece, en su Art. 20.3, que a nadie se le privará arbitrariamente de su derecho de cambiar de nacionalidad.

En segundo lugar, se establece, en el párrafo III del Art. 11 de la Constitución, que “La mujer extranjera que contrae matrimonio con un dominicano seguirá la condición de su marido, a menos que las leyes de su país le permitan conservar su nacionalidad, caso en el cual tendrá la facultad de declarar, en el acta de matrimonio, que declina la nacionalidad dominicana”. La redacción del texto parece ser impositivo y automático para versar sobre un asunto tan delicado como la nacionalidad, pero con ello se manifiesta la intención de no dejar a la mujer extranjera apátrida (sin nacionalidad) en el caso eventual de que la legislación de su país, le excluya de la nacionalidad por contraer matrimonio con un extranjero (nacional dominicano). De toda forma, sería más consecuente permitir que la mujer opte por la nacionalidad dominicana, en el acta de matrimonio, o agotando el proceso de naturalización.

En ambos casos, entiendo que los textos no se corresponden con los principios de igualdad que hoy en día se enarbolan entre el hombre y la mujer. Es preferible que en caso de matrimonio entre

nacional y extranjero, estos queden en libertad de elegir la nacionalidad del cónyuge.

### **11.7. Doble nacionalidad**

La reforma constitucional de 1994 agregó un IV párrafo al Art. 11 de la Constitución, mediante el cual se establece que: “la adquisición de otra nacionalidad no implica la pérdida de la nacionalidad dominicana. Sin embargo, los dominicanos que adquieran otra nacionalidad no podrán optar por la presidencia o vicepresidencia de la República”. Como dijimos anteriormente, todo el contenido del Art. 11 debió ser adecuado a esta disposición ya que, a partir de ésta, no se justifican esos recelos relativos a la pérdida y adquisición de la nacionalidad dominicana.

El texto sólo hace referencia al dominicano que adquiere otra nacionalidad. Cabe preguntarse si le permitiría a un extranjero adquirir nuestra nacionalidad sin perder la que ya ostenta. A nuestro entender, el texto no ampara esa situación, pero sería interesante discutirla en una eventual reforma constitucional del Art. 11.

**Samuel A. Arias Arzeno**

«**ARTICULO 12.-** Son ciudadanos todos los dominicanos de uno y otro sexo que hayan cumplido 18 años de edad, y los que sean o hubieren sido casados, aunque no hayan cumplido esa edad.

**ARTICULO 13.-** Son derechos de los ciudadanos:

- 1.- El de votar con arreglo a la ley para elegir los funcionarios a que se refiere el artículo 90 de la Constitución.
- 2.- El de ser elegibles para ejercer los mismos cargos a que se refiere el párrafo anterior.

**ARTICULO 14.-** Los derechos de ciudadanía se pierden por condenación irrevocable por traición, espionaje o conspiración contra la República, o por tomar las armas, prestar ayuda o participar en cualquier atentado contra ella.

**ARTICULO 15.-** Los derechos de ciudadanía quedan suspendidos en los casos de:

- a) Condenación irrevocable a pena criminal, hasta la rehabilitación.
- b) Interdicción judicial legalmente pronunciada, mientras esta dure.
- c) Por admitir en territorio dominicano función o empleo de un gobierno extranjero, sin previa autorización del Poder Ejecutivo».

## **El Ciudadano y sus Derechos**

En la actualidad, la unidad política más importante es el Estado. Mas en sus orígenes lo era la ciudad, y de ahí viene el término ciudadano para identificar al miembro de dicha comunidad política, cuya condición se conoce como ciudadanía, lo que comporta derechos y deberes de los cuales los más importantes son los de participación política.

La Constitución de la República Dominicana consagra tales derechos en el Título III, de los Derechos políticos, sección II. De la ciudadanía, artículos 12, 13, 14 y 15. El Art. 12 establece quienes son ciudadanos; el 13 se refiere a cuales derechos corresponden a dichos ciudadanos; el 14 y el 15 determinan la forma en que los derechos de ciudadanía se pierden o suspenden. A estos artículos nos referiremos a continuación.

### **Definición de Ciudadanía**

Manuel Amiama<sup>1</sup> la define de la manera siguiente: *“es la condición jurídica que inviste a la persona del derecho de tomar parte activa en la vida política del país a que pertenece”*.

Los derechos de participación política son derechos fundamentales siendo el más importante el derecho al voto porque esto es lo que identifica las modernas democracias representativas del mundo occidental, debido a que es el ejercicio de los derechos políticos lo que garantiza que la voluntad del Estado sea la voluntad política del pueblo, manifestada individualmente mediante el ejercicio del derecho al voto organizado por los sistemas electorales. Como lo expresa Jorge Prats, el derecho al voto es el símbolo de la democracia, *“la expresión concreta de la libertad política según la cual no puede haber autoridad legítima que no derive del consentimiento de aquellos sobre quienes ésta se ejerce”*.<sup>2</sup> De otra forma, la soberanía nacional no descansaría en el pueblo como lo declara el Art. 2 de nuestra Constitución.<sup>3</sup>

---

1 Amiama, Manuel A. *“Notas de Derecho Constitucional”*, Publicaciones ONAP, octubre 1980, Santo Domingo, cuarta edición.

2 Prats, Eduardo Jorge. *“Derecho Constitucional”*, volumen II, capítulo 33 “El Poder Electoral”, Pág. 437, primera edición Gaceta Judicial, República Dominicana.

3 Artículo 2: La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación. El pueblo ejerce el poder soberano a través de los sistemas electorales. El derecho de participación política es un derecho consagrado protegido internacionalmente.

En la generalidad de los países, el derecho al sufragio se reserva a los ciudadanos residentes. Se entiende que los no residentes no tienen un fuerte interés en participar en la gestión de los asuntos públicos, ya que no han de observar las leyes ni a pagar los impuestos que las mismas determinen; de ahí que se entienda que la idea de ciudadanía está vinculada a la de residencia, no a la nacionalidad.<sup>4</sup>

Este derecho político se expresa de dos maneras: sufragio activo o derecho a votar y elegir libremente a sus representantes; y sufragio pasivo o derecho de acceso a los cargos y funciones públicas.

*Así lo establece nuestra Constitución en el Art. 13: «Son derechos de los ciudadanos: El de votar con arreglo a la ley para elegir los funcionarios a que se refiere el Art. 90 de la Constitución.»<sup>5</sup>*

El de ser elegibles para ejercer los mismos cargos a que se refiere el párrafo anterior.»

### **El Sufragio Pasivo**

El derecho a ser elegible tiene rango constitucional. El Art. 13, numeral 2 así lo establece. El ciudadano tiene derecho a ser elegido presidente o vicepresidente u otro de los funcionarios electivos o a ser candidato a estos fines. Para que efectivamente se preserve este derecho, los candidatos deben estar en igualdad de condiciones, sin discriminación de ningún tipo (raza, sexo, religión, etc.). De lo contrario se le violenta al ciudadano el derecho

---

4 Diez-Picazo, Luis M. “Sistema de Derechos Fundamentales”, primera edición 2003, Pág. 342.

5 Artículo 90: Corresponde a las asambleas electorales elegir el presidente y vicepresidente de la República, los senadores, los diputados, los regidores de los ayuntamientos y sus suplentes, el síndico del Distrito Nacional y los síndicos municipales y sus suplentes, así como cualquier otro funcionario que se determine por la ley.



de participar en los asuntos públicos. Sin olvidar que este es un derecho que le corresponde a la persona física, cuando el derecho a acceso a los cargos públicos representativos es restringido, el partido al cual representa el candidato, puede hacer valer este derecho fundamental con el correspondiente recurso de amparo.

Unido al derecho de acceder a los cargos públicos, está el derecho a permanecer en el mismo; no ser arbitrariamente privado del cargo para el cual el ciudadano ha sido electo. El derecho a ser elegible se extiende entonces a la garantía de que una vez elegido el ciudadano para un cargo determinado, debe permanecer en él hasta agotado su período.

### **El Sufragio Activo**

Si bien la soberanía corresponde al pueblo, los ciudadanos no pueden ejercer las funciones gubernativas colectivamente, sino por instituciones que los representan y para ello es preciso un mecanismo que haga posible que los ciudadanos deleguen o transmitan sus poderes mediante el sufragio.

Tan importante es este derecho, que se considera que la legitimidad política de un gobierno democrático deriva principalmente del sufragio. Importantes documentos internacionales así lo declaran:

El Art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice: *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”*.

El Art. 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo consagra: *“todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes*

*elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.*

*“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. Art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Art. 25: *todos los ciudadanos gozarán sin ninguna de las distinciones mencionadas en el Art. 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

De todas estas declaraciones podemos determinar que en la actualidad el sufragio es universal, está considerado como el derecho de todos los adultos a votar, sin distinción de raza, color, idioma, sexo, nacimiento, creencia o cualquier otra condición social; que debe garantizarse que todos los ciudadanos lo ejerzan en igualdad de condiciones y que el voto es secreto. Con la votación, el ciudadano expresa formalmente su preferencia por un

candidato. Para garantizar el derecho fundamental de participación en el gobierno se precisa de elecciones abiertas y transparentes.

En la actualidad el derecho al voto está garantizado como un derecho de nacimiento, sin discriminación alguna. En algunos países, como por ejemplo, miembros de la Unión Europea, los extranjeros residentes pueden votar en las elecciones locales. Lo mismo pasa en nuestro país ya que la Constitución permite en su Art. 84 que los extranjeros con más de 10 años residiendo en la República Dominicana, mayores de edad, desempeñen los cargos de síndicos, regidores y los suplentes respectivos.

El Art. 88 de la Constitución dominicana expresamente establece que el sufragio es obligatorio “*para todos los dominicanos*” y que el voto será personal, libre y secreto.

Sin embargo, esto no siempre fue así. A través de la historia, muchos grupos han sido excluidos del derecho a votar: hombres que no eran considerados libres, analfabetos, mujeres, a quienes se les prohibía todo tipo de participación política... En algunas ocasiones el sistema electoral se diseña con el propósito de que algunos grupos tengan menos influencia que otros.

La conquista por el sufragio femenino es ejemplo de la lucha de algunos grupos para conseguir la igualdad con los hombres en el derecho de votar. A estos fines se organizó un movimiento liberal a principios del siglo XX que tras largos años de protesta consiguió el reconocimiento de este derecho.<sup>6</sup> Mujeres del Salvador en el año 1922 decidieron unirse para exigir su derecho al voto y el gobierno respondió disparándoles muriendo veintidós de ellas; diez años después la Constitución reconoce este derecho sólo a

---

6 Sufragistas destacadas fueron Susan B. Anthony, Emmeline Pankhurst, Kate Sheppard y Elizabeth Cady Stanton.

las que tienen un alto grado académico y que estuvieran casadas, hasta que en 1950 la Constitución le reconoció a las mujeres el derecho al voto sin restricciones. En Canadá las mujeres obtienen el derecho en 1918, Argentina lo hace en 1947, Australia en 1902, Inglaterra en 1917, España en 1931, Brasil en 1934, Francia 1946 y en Estados Unidos las diferentes colonias inician este proceso: Wyoming en 1869, Utah en 1870, Idaho en 1896. En nuestro país, este derecho le fue reconocido a las mujeres en la Constitución de 1942.<sup>7</sup>

Las excusas de los Estados dirigidos por los hombres para no conceder este derecho eran muchas y muy variadas e insultantes, y la mujer ha necesitado de años de luchas y sacrificios para lograr el reconocimiento de un derecho que es suyo por la sola razón de nacer, lucha que por demás aún no termina como lo demuestra el hecho de que es apenas el 16 de mayo del año 2005 que el parlamento Kuwaití aprueba la ley que garantiza los derechos políticos de la mujer; luego de que les fuera otorgado el derecho al sufragio en el año 1999, es en esta fecha en que por vez primera se les permitirá votar en las elecciones del 2007 y presentarse como candidatas en comicios parlamentarios y locales.<sup>8</sup> Sin embargo otras mujeres como las saudíes, aún no lo logran.

### **¿Quiénes pueden ejercer el derecho al voto?**

Este derecho, conforme nuestra Constitución, está reservado, en principio, a todos los dominicanos que ostenten la calidad de ciudadanos; y ciudadanos son, según el Art. 12, *“todos los dominicanos de uno y otro sexo que hayan cumplido 18 años de edad, y los que sean o hubieren sido casados, aunque no hayan cumplido esa edad”*.

---

7 Jorge Prats, Obra citada. Pág. 454.

8 BBCMUNDO.com [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_4553000/4553071.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4553000/4553071.stm).

El menor de 18 años está afectado de una incapacidad de goce de los derechos políticos. Así lo dispone la Constitución cuando otorga la calidad de ciudadano a los dominicanos, luego de que cumplen la edad indicada. El legislador ha entendido que el individuo con menos de 18 años, por su poca experiencia no puede apreciar las consecuencias de los actos que suscribe por lo que puede ser fácilmente influenciado y manipulado en su voluntad. De ahí que el derecho al sufragio permanezca suspendido hasta la mayoría de edad cuando se supone apto para valorar el alcance de sus actos. Esta capacidad llega de repente, sin tener que esperar los 18 años, con el sólo hecho de contraer matrimonio, pues a partir de ese momento la constitución le reconoce derechos políticos a los dominicanos.

Chile, Colombia, Ecuador, Honduras y México entre otros países, establecen la misma edad de 18 años para otorgar la calidad de ciudadanos a sus nacionales, pero no hacen excepción con los que están o han estado casados. En otros países la edad puede variar entre 15 y 21 años.

### **La pérdida definitiva de los derechos de ciudadanía**

No obstante ser el sufragio un derecho fundamental de todo dominicano mayor de edad, la misma Constitución dispone los casos en que puede ser suspendido por cierto tiempo e incluso las circunstancias en que tal derecho se pierde definitivamente.

La pérdida definitiva de la ciudadanía está determinada principalmente por las ofensas contra la patria. Traición, espionaje o conspiración, toma de armas, ayudar o participar en atentado contra la República, se consideran hechos que, una vez irrevocable la decisión que lo ha determinado, aniquilan tales derechos, sin posibilidad de recuperación. Así tenemos que el Art. 14 de la Constitución dominicana dispone que *“Los derechos de ciudadanía se pierden por condenación irrevocable por traición,*

*espionaje o conspiración contra la República, o por tomar las armas, prestar ayuda o participar en cualquier atentado contra ella”.*

En otros países, como Bolivia,<sup>9</sup> la Constitución no expresa pérdida sino suspensión de los derechos de ciudadanía por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra.<sup>10</sup> También la Constitución de República de Honduras en su Art. 36, establece que estos derechos se pierden por prestar servicios en tiempo de guerra a enemigos de Honduras o de sus aliados; por prestar ayuda en contra del Estado; por desempeñar empleo de nación extranjera del ramo militar o político sin licencia del Congreso Nacional; por coartar la libertad de sufragio, adulterar documentos electorales o emplear medios fraudulentos para burlar la voluntad popular; por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del presidente de la República, y por residir los hondureños naturalizados, por más de dos años consecutivos en el extranjero sin previa autorización del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo la Constitución de este país dispone la forma de reestablecer la calidad de ciudadano: por sobreseimiento definitivo confirmado, por sentencia firme absolutoria, por amnistía o por indulto y por cumplimiento de la pena. También la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el Art. 34 establece por cuales hechos se pierden los derechos políticos: por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, aceptar condecoraciones extranjeras o títulos o funciones sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, por ayudar a un extranjero en contra de la Nación, en otros casos fijados por la ley.

Todos estos países han entendido que no tienen derecho a participar en las decisiones políticas, aquellos nacionales que han

---

9 Artículos 40, 41 y 42 de la Constitución de Bolivia.

10 Félix Farías Campos, *“Estudio comparado de las constituciones políticas nacionales latinoamericanas”*, Ediciones Unicaribe, Santo Domingo 2002.

ejecutado actos desleales, que atentan contra el país que por su condición de ciudadanos deben defender y proteger.

### **La suspensión de los derechos de ciudadanía**

El Art. 15 de nuestra Constitución establece los casos en que los derechos de elegir a sus representantes y el de ser candidato a cargos electivos, les son suspendidos al ciudadano:<sup>11</sup>

- a) Por condenación irrevocable a pena criminal, hasta la rehabilitación.
- b) Por interdicción judicial legalmente pronunciada, mientras ésta dure.
- c) Por adquirir en territorio dominicano función o empleo de un gobierno extranjero, sin previa autorización del Poder Ejecutivo.

En cuanto al primer aspecto, en Estados Unidos de América la denegación es automática en condenados con delitos graves, incluso cuando ya han cumplido su condena. En 46 estados y en el distrito de Columbia las leyes niegan el derecho al voto a todos los adultos condenados a prisión; 32 estados lo niegan a los que están bajo libertad condicional; y 29 privan de voto a los que están en situación de libertad condicional o bajo fianza. En 14 estados a exconvictos con penas ya cumplidas se les priva por el resto de sus vidas de este derecho.<sup>12</sup> Algunos exconvictos luchan por restablecer su derecho al voto ayudados muchas veces por grupos a favor del restablecimiento de los derechos civiles de convictos.

---

11 La Constitución en el Art. 88, numeral 1, prohíbe expresamente el voto a los dominicanos que estén en estas condiciones.

12 Derechos en juego, <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/Svotingrightsguide.html>

En Francia y Alemania la limitación es una pena que puede ser añadida a la pena de encarcelamiento. También la Constitución de Chile en el Art. 16 dispone la suspensión cuando la persona ha sido procesada por delito que merezca pena aflictiva, y en Brasil se suspenden o se pierden<sup>13</sup> por condenación a pena criminal, mientras duren sus efectos.

Esto es lo contemplado en la generalidad de las Constituciones consultadas. Otros países como Canadá permiten a sus condenados ejercer el derecho al voto sin importar el tiempo de encarcelamiento o la naturaleza del crimen.<sup>14</sup> También Puerto Rico permite votar a los encarcelados.

La segunda causa de suspensión es común con la generalidad de las Constituciones a la que nos hemos referido. La Constitución de Chile en el Art. 16 establece la suspensión por interdicción en caso de demencia y en países como Brasil los derechos políticos se suspenden o se pierden<sup>15</sup> por incapacidad civil absoluta. Motivado esto por el claro hecho de que personas en las que ha sido verificado un estado de demencia, no están en la posibilidad de ejercer por sí mismos sus derechos, y siendo el derecho al voto “personal, libre y secreto”, no podrá ser ejercido por el tutor, ni ninguna otra persona a nombre del individuo que ha sido declarado interdicto por un juez.

Otros países, además de las causas indicadas, añaden otras como: los de conducta notoriamente viciada;<sup>16</sup> los que compren o vendan votos en las elecciones; los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación

---

13 Artículo 15 Constitución de Brasil.

14 Formas de exclusión del sufragio, <http://es.wikipedia.org/wiki/Sufragio>.

15 Artículo 15 Constitución de Brasil.

16 El Salvador, artículo 75 de su Constitución.



del presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin; los funcionarios, las autoridades y los agentes de éstas que coarten la libertad del sufragio;<sup>17</sup> por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta declarada, previa sentencia;<sup>18</sup> los Estados Unidos Mexicanos, Art. 34 de la Constitución, dice que para ser ciudadano hay que tener 18 años y “un modo honesto de vivir”; mientras que la República Oriental del Uruguay, Art. 80, añade la causa “por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonorosas”.

También el párrafo IV del Art. 4 de nuestra Constitución establece otra forma en que los derechos políticos son suspendidos en parte, y es que por adquirir la persona otra nacionalidad no podrá optar por la presidencia o vicepresidencia de la República.<sup>19</sup>

Otra causa de suspensión no establecida en el Art. 15 sino en el Art. 88 numeral 2 de la Constitución, se fundamenta en la función u oficio que desempeña el dominicano: los que pertenezcan a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional.<sup>20</sup> La prohibición impuesta por la Constitución a este grupo de ciudadanos no está contenida en el título III de los Derechos Políticos, que nos corresponde comentar; mas es preciso resaltar, que este es un caso en que la Constitución discrimina en perjuicio de un grupo de ciudadanos por el sólo hecho del oficio que desempeñan. Con argumentos superficiales se pretende justificar la supresión de un derecho fundamental y se les distingue del resto de funcionarios públicos como los jueces, quienes, aún cuando se les prohíbe hacer política partidaria, tienen derecho a votar.<sup>21</sup> Entiendo razonable que no se

---

17 La Constitución de la República de El Salvador

18 La Constitución de la República de Bolivia.

19 Artículo 11, párrafo IV, Constitución Dominicana.

20 Artículo 88 de la Constitución.

21 Ver ley de Carrera Judicial, artículos 44 y 45

permita a los policías y militares hacer uso de su función para hacer política partidaria en beneficio de un partido o un candidato, más para la supresión del derecho al voto no existe argumento que convenza. Países latinoamericanos como Argentina, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela, al otorgar el derecho al voto a los militares y policías, han demostrado que esto no afecta la formación que como tales puedan recibir, ni arriesga la institucionalidad militar, ni mucho menos la democracia.

### **Formas de garantizar el derecho del sufragio**

Como el valor jurídico protegido es la integridad y pureza del sufragio, es preciso que los países dispongan de sistemas y normas para garantizar su libre ejercicio y sus resultados. Siendo que este derecho fundamental se ejerce en procesos electorales la legislación que de los mismos se ocupe debe ser adecuada y completa.

Aún cuando el derecho al voto es reconocido como derecho fundamental, millones de personas en todo el mundo no lo ejercen: no ciudadanos, gente joven, minorías, personas que cometen crímenes, vagabundos, minusválidos, pobres, analfabetos, personas que son intimidadas o por procesos de votación injustos.

Para legitimar las elecciones los gobiernos son asistidos por grupos de supervisión de elecciones que observan los procesos desde sus inicios. Así vemos que sólo en el año 1999 los Voluntarios de las Naciones Unidas prestaron su apoyo a procesos electorales en Haití, Sudáfrica, Nepal, Mozambique, Timor Oriental, países cuyos ciudadanos han tenido que esperar largos años para tener esta oportunidad. Varios documentos internacionales perfilan normas internacionales para el proceso de elecciones. El comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó un cuerpo de expertos en derechos humanos que en 1996 delineó normas de elecciones internacionales indicando que el Art. 25 debía ser considerado a la luz de lo siguiente:

- a) Protegiendo el derecho de cada ciudadano a participar en la conducción de asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido.
- b) El derecho de pueblos a la autodeterminación.
- c) Protección de los derechos de cada ciudadano.
- d) Cualquier restricción contra la votación debería estar basada en criterios objetivos y razonables.
- e) La Constitución y otras leyes deberían establecer la asignación de poderes y el medio por el cual ciudadanos individuales ejercen el derecho de participar en la conducción de asuntos públicos.
- f) La participación política es apoyada asegurando la libertad de expresión, asamblea y asociación.
- g) El derecho de votar en elecciones y referéndums debe ser establecido por la ley.

Los gobiernos deben tomar medidas que garanticen a los ciudadanos ejercer sus derechos con eficacia: la pobreza, el analfabetismo, impedimentos a la libertad de movimiento, son obstáculos al ejercicio de sufragio. La educación del votante debe ser prioritaria, la campaña de los candidatos, la planificación de la votación, el recuento final de votos, todo debe estar garantizado.

### **Características del derecho al sufragio en nuestro país**

A modo de conclusión podemos decir que el derecho al sufragio en nuestro país, conforme a nuestra Constitución, tiene las siguientes características:

- 1) Hombres y mujeres lo ejercen por igual.<sup>22</sup>

---

22 A las mujeres les fue reconocido en la reforma de 1942.

- 2) No está supeditado a ninguna condición económica.
- 3) Sólo son ciudadanos las personas físicas, no las jurídicas. No es a un partido político al cual se da mandato, sino a personas concretas.
- 4) Los derechos de ciudadanía se pueden perder definitivamente.
- 5) Los derechos de ciudadanía se pueden suspender por cierto tiempo.
- 6) El ejercicio del sufragio es obligatorio, personal, libre y secreto.<sup>23</sup>

En los hechos se requiere fortalecer los mecanismos para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio: educación, concienciar de la importancia de ejercer el voto de manera independiente, fortalecimiento de las instituciones que tienen a su cargo la organización de las elecciones para que las asambleas electorales puedan ejercer exitosamente el sufragio, sancionar duramente a aquellos que compren o vendan cédulas o votos en las elecciones, y a los que, de cualquier forma, restrinjan a los ciudadanos la libertad del sufragio.

El derecho al sufragio, es un derecho fundamental o esencial que todo ciudadano tiene el deber de ejercer por si mismo, libremente y en asociación exclusivamente con su conciencia.

**Pilar Jiménez Ortíz**

---

23 Artículo 88 de la Constitución de la República Dominicana.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1) Constitución de la República Dominicana.
- 2) Manuel A. Amiama, “*Notas de Derecho Constitucional*”, Publicaciones ONAP, octubre 1980, Santo Domingo, 4ta. edición.
- 3) Jorge Prats, Eduardo. “*Derecho Constitucional*”, Vol. II, capítulo 33 “El Poder Electoral”, p. 437, 1ra. edición, Gaceta Judicial, República Dominicana.
- 4) Luis M. Díez-Picazo, “*Sistema de Derechos Fundamentales*”, 1ra. edición, 2003, p. 342.
- 5) [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_4553000/4553071.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4553000/4553071.stm)
- 6) Félix Farías Campos, “Estudio comparado de las Constituciones Políticas Nacionales Latinoamericanas”, Ediciones Unicaribe, Santo Domingo 2002.
- 7) <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/Svotingrightsguide.html>
- 8) Ley de Carrera Judicial No. 327 de fecha 9 de julio de 1998.

**«ARTICULO 16.-** *El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de la República, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados.*

**ARTICULO 17.-** *La elección de Senadores y de Diputados se hará por voto directo.*

**ARTICULO 18.-** *Los cargos de Senador y de Diputado son incompatibles con cualquier otra función o empleo de la administración pública.*

**ARTICULO 19.-** *Cuando ocurran vacantes de Senadores o de Diputados, la cámara correspondiente escogerá el sustituto de la terna que le presentará el organismo superior del partido que lo postuló.*

**ARTICULO 20.-** *La terna deberá ser sometida a la Cámara donde se haya producido la vacante, dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuviere reunido el Congreso, y en caso de no estarlo, dentro de los treinta primeros días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del partido hubiese sometido la terna, la Cámara correspondiente hará libremente la elección».*

“Artículo 16.- El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de la República, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados”.

Algunos afirman que el Poder Legislativo, casi siempre integrado por dos cámaras, es el “primer poder del Estado”.

Lo cierto es que nuestra Constitución, al presentar los tres poderes del Estado, se refiere en primer lugar, al Poder Legislativo (Título IV, artículos 16 y sig.), luego al Poder Ejecutivo (Título V, artículos 49 y s.), y, por último, al Poder Judicial (Título VI, artículos 63 y sig.).

El sistema de las dos cámaras o asambleas no es nuevo. Nuestra primera Constitución, la de San Cristóbal, del 6 de noviembre de 1844, lo inaugura, en efecto, con el Tribunado (cámara baja) y el Consejo Conservador (cámara alta).

El bicameralismo instituido en 1844 no fue, sin embargo, en nuestra historia constitucional, una regla invariable. En la Constitución de 1854 el Congreso Nacional estuvo conformado por una sola cámara, denominada Senado Consultor, formado por siete miembros, lo que lo hace aparecer como el órgano legislativo más reducido en toda la historia dominicana.

Hay que admitir que el sistema unicameral tuvo la vida dura en nuestro país durante la segunda mitad del siglo XIX, y aún a principios del siglo XX. Las Constituciones de 1866, 1868, 1872, 1874, 1875, 1876, 1880, 1881, 1887, 1896 y 1907, adoptaron ese sistema.

En el continente americano prevalece el sistema de las dos cámaras legislativas, salvo en las repúblicas centroamericanas (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá), en Ecuador y en el Perú, donde reina el monocameralismo (cf. “La Actualidad constitucional de América Latina”. Compilación actualizada por Jaime Cárdenas, México, Editorial ProLíber, 1997).

A partir de la Constitución de 1908, hasta la que nos rige actualmente, el sistema que impera es el bicameral, con un Senado y una Cámara de Diputados.

### **Ventajas e inconvenientes del bicameralismo**

En Francia, la tradición republicana fue durante mucho tiempo contraria al sistema de las dos cámaras: en 1791, en 1793, en 1848, el Parlamento no tenía más que una sola asamblea.

La institución de una segunda cámara se impone, desde el punto de vista racional, por motivos muy serios.

- a) El bicameralismo permite unir las fuerzas de iniciativa y de imaginación a las virtudes de la reflexión. Una cámara representará la impulsión, la otra la razón, y así el Parlamento (en Francia), el Congreso Nacional (en nuestro país) ofrecerá

una imagen más exacta de la opinión reflejando las dos tendencias, innovadora y conservadora que se enfrentan en todos los países.

- b) La dualidad de las asambleas es, además, un freno útil contra el despotismo de la cámara única “pues la división modera los entusiasmos y da más estabilidad al estado de espíritu parlamentario” (Burdeau, Georges, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, treizième édition, 1968, pp. 500-501).

“En Francia las mayores violencias y crueldades de la Revolución se cometieron, en efecto, durante la vigencia de los textos unicamerales de 1791 y 1793” (Silva Bascuñan, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, p. 311, citado por José Darío Suárez M., en “La Función Legislativa en la Reforma Constitucional”, Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, Colección Debates Constitucionales, Serie Conversatorios, Santo Domingo, 1999, Vol. 4, p. 27).

El Lic. Suárez M., afirma, con razón, que “Desde su nacimiento en Gran Bretaña, las dos cámaras siguen siendo la base organizativa en las leyes fundamentales de países de todos los continentes” (Idem).

- c) La dualidad asegura un mejor trabajo legislativo por el hecho de que conlleva varios exámenes de los textos. Paraliza las reformas impulsivas y no deja salir del legislador más que leyes que parecen oportunas a dos asambleas animadas por un espíritu diferente, lo que garantiza la excelencia de esas leyes.
- d) En fin, el bicameralismo aparece como indispensable en los países donde existe el régimen parlamentario pues la existencia de la segunda cámara permite mitigar los conflictos entre el ejecutivo y el Parlamento.



A propósito, el Art. 66.1, de la Constitución española dispone que “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”.

En Francia, el Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado. Los diputados de la Asamblea Nacional son elegidos en el sufragio directo. El Senado es elegido en el sufragio indirecto (Art. 24 de la Constitución francesa).

Aparte de la lentitud en la elaboración de las leyes, la cual puede ser corregida por la adopción de procedimientos apropiados, no existe contra la dualidad de las cámaras más que una objeción, pero esta es seria, nos dice el maestro Georges Burdeau, de la Universidad de París: “Es que la segunda cámara tiende naturalmente a convertirse en una asamblea conservadora. Cualesquiera que sean las modalidades de su reclutamiento, sucede siempre que la diferencia entre las dos cámaras deviene en oposición. De ahí el argumento que consiste en contestar el carácter verdaderamente democrático de la segunda cámara. El problema es entonces el de saber si, precisamente, este instrumento moderador no es necesario en una democracia representativa. Tal fue en todo caso el pensamiento de los constituyentes de 1875 cuando instituyeron el Senado” (op. cit., p. 501).

“Art. 17.- “La elección de senadores y de diputados se hará por voto directo”.

El derecho de votar y el de ser elegible, son derechos de ciudadanía (Art. 13 de la Constitución).

Una especie de derecho común en materia electoral, es el sufragio universal directo.

La palabra “sufragio” viene del latín “suffragium”, voto dado en una elección.

El sufragio universal es aquel en que tienen derecho a participar todos los ciudadanos, salvo determinadas excepciones (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001, Tomo II).

Sufragio directo: aquel por el cual los ciudadanos eligen ellos mismos, sin intermediarios, a sus representantes (“Lexique des termes juridiques”, París, Dalloz, 13e édition, 2001, Vo Suffrage, p. 527).

Sufragio indirecto: sistema en que el cuerpo electoral nombra sólo electores de segundo grado, los cuales eligen al elegido o elegidos (Henri Capitant, Vocabulario Jurídico, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Vo Sufragio, p. 530).

El Art. 17 de la Constitución remite, implícitamente, a los artículos 88 y 91 de la misma ley fundamental.

Al Art. 88, que, en sus párrafos primero y segundo, dispone lo siguiente: “Es obligatorio para todos los ciudadanos ejercer el sufragio. El voto será personal, libre y secreto”.

Al Art. 91, texto éste en virtud del cual “Las elecciones se harán según las normas que señale la ley, por voto directo y secreto, y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos”.

Según el Lic. Manuel A. Amiama, “En nuestro país, el voto es directo para los cargos de presidente y vicepresidente de la República, senadores, diputados, regidores, síndicos y suplentes de éstos, y en cierto modo indirecto o de segundo grado para los miembros de la Cámara de Cuentas...; la circunscripción electoral es el municipio para las funciones municipales, la provincia para los senadores y diputados y la Nación entera para el presidente y el vicepresidente de la República, considerándose al Distrito Nacional para ese fin como una provincia (artículos 21, 24, 49, 82

de la Constitución)” (Notas de Derecho Constitucional, Santo Domingo, Editorial Tiempo, S.A., 1995, p. 93).

El estudio del órgano legislativo en la evolución constitucional dominicana, nos revela que el modo de designación de sus miembros ha sido variado en el tiempo:

- a) Elección indirecta en las constituciones de 1844 (Arts. 46-59), 1854, 1858 (indirecta, para el Senado, Art. 42; directa, para los Diputados de la Cámara de Representantes, Art. 33), 1868, 1872, 1887, 1896, 1907 y 1908.
- b) Elección directa, hasta la fecha, a partir de la Constitución de 1924 (Art. 14) (Brea Franco, Julio, “El Sistema Constitucional Dominicano”, volumen I, Santo Domingo, Editorial Cenepec, 1986, pp. 209 y sig.).

“Art. 18. Los cargos de senadores y de diputados son incompatibles con cualquier otra función o empleo de la administración pública”.

En derecho constitucional se entiende por incompatibilidades, la prohibición hecha al titular de un mandato político de acumularlo con funciones que podrían comprometer su ejercicio.

No debemos confundir la incompatibilidad con la inelegibilidad: la incompatibilidad no vicia o invalida la elección, sino que obliga al elegido a escoger entre el mandato que ha solicitado y la función incompatible (“Lexique des termes juridiques”, Vo incompatibilités, p. 299).

Así, por ejemplo, si un Secretario de Estado es propuesto candidato por un partido político y obtiene el escaño en las elecciones, no podrá ocuparlo sin renunciar a su calidad de funcionario público.

“Esta incompatibilidad se justifica, nos dice Brea Franco, pues se trata de impedir que el Gobierno (Poder Ejecutivo) pueda corromper a los parlamentarios ofreciéndoles posiciones ventajosas a cambio

de su incondicionalidad en detrimento del principio de la separación de los poderes, base del sistema constitucional clásico. Por esta razón se aceptan como compatibles únicamente los cargos honoríficos y de profesorado” (op. cit., pp.184-185).

El Art. 108 de la Constitución se hace eco de esta preocupación, tan acuciante, sobre todo en estos países nuestros del llamado “Tercer Mundo”: “Art. 108: Ninguna función o cargo público a que se refiere esta Constitución y las leyes, serán incompatibles con cargos honoríficos y los docentes, sin perjuicio del Art. 18”.

La constitución francesa de 1958 se refiere a esta importante cuestión no en el Título IV, relativo al Parlamento, sino en su Título III consagrado al Gobierno, y al cual dedica los artículos del 20 al 23.

El Art. 23 de dicha Constitución dispone, en su primer párrafo, lo siguiente:

“Las funciones de miembro del gobierno son incompatibles con el ejercicio de todo mandato parlamentario, de toda función de representación profesional con carácter nacional y de todo empleo público o de toda actividad profesional”.

Desbordando ya, finalmente, el marco constitucional, es saludable recordar que existe todo un sistema de incompatibilidades para las funciones judiciales, establecidas por la ley.

Las encontramos, en efecto, en los artículos 4 y siguientes de la ley No. 821, del 21 de noviembre de 1927, sobre Organización Judicial, y sus modificaciones; en los artículos 45 y 46 de la ley No. 327-98, de Carrera Judicial, y en el Art. 150 de su Reglamento.

“Art. 19. Cuando ocurran vacantes de senadores o de diputados, la cámara correspondiente escogerá el sustituto de la terna que le presentará el organismo superior del partido que lo postuló”.

“Art. 20. La terna deberá ser sometida a la cámara donde se haya producido la vacante, dentro de los treinta días siguientes a su

ocurrencia, si estuviese reunido el congreso, y en caso de no estarlo, dentro de los treinta primeros días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del partido hubiese sometido la terna, la cámara correspondiente hará libremente la elección”.

Los senadores y los diputados son elegidos por un período de cuatro años (el mandato era de seis años para ambos cuerpos en la Constitución de 1844, Art. 50). Dicho período constitucional es colectivo, lo que significa que es el mismo para todos los cargos electivos nacionales y locales.

### **¿Qué sucede cuando ocurre una vacante por incapacidad física o mental, muerte, renuncia o suspensión?**

La Cámara a la que pertenecía el legislador la cubre siguiendo el procedimiento previsto por los artículos 19 y 20.

Una elección general no será necesaria. El partido político que presentó la candidatura del representante a sustituir, debe someter una terna de candidatos a la Cámara donde se produjo la vacante, en los treinta días siguientes a su ocurrencia, en el caso de que el congreso se encuentre reunido. Pero si el órgano legislativo está en receso, el máximo organismo del partido deberá hacerlo en los primeros treinta días a partir de la fecha en que se reanuden las sesiones.

Se trata de una especie de puesta en mora constitucional, pues si esto último no se hace en los plazos indicados, es decir, en caso de inacción del partido político interesado, “la Cámara correspondiente hará libremente la elección” para cubrir la vacante (cf. Brea Franco, op. cit., p. 185).

Muerte, dimisión, destitución, son situaciones que gravitan siempre, como espada de Damocles, sobre la persona del legislador. Por eso,

todas nuestras constituciones han previsto la posibilidad de que se presenten semejantes circunstancias.

El Art. 47 de la Constitución de 1844, por ejemplo, dispuso que se nombrarían por cada colegio electoral de provincia, tres suplentes para reemplazar a los Tribunales en caso de que se presentara una de esas eventualidades enumeradas más arriba. Esto no era necesario para los miembros del consejo conservador, puesto que, en caso de vacante, era el Tribunal el que debía llenarla, eligiendo cualquier persona que reuniera las condiciones requeridas para ser miembro del dicho consejo; “pero la persona electa en estas condiciones solamente ejercería ese cargo por el tiempo que le faltaba al legislador que fue reemplazado” (García. Juan Jorge, *Derecho Constitucional Dominicano*, Santo Domingo, Editora Corripio, C. por A., p. 170).

Recientemente, el senador Tonty Rutinel Domínguez presentó su renuncia a la senaduría por la provincia de Santo Domingo, así como del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), de manera irrevocable, según se publica en el *Listín Diario* de fecha 2 de noviembre de 2005, p. 7.

Debería utilizarse, entonces, en este caso, el procedimiento establecido por los referidos artículos 19 y 20 de nuestra Constitución.

**Marcos Ant. Vargas García**

## **BIBLIOGRAFÍA**

- 1) Amiama, Manuel A. “Notas de Derecho Constitucional”, Santo Domingo, Editorial Tiempo, S.A., 1995.
- 2) Brea Franco, Julio, “El Sistema Constitucional Dominicano”, volumen I, Santo Domingo, Editorial Cenapec, 1986.
- 3) Burdeau, Georges, “Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence”, treizième édition, 1968.
- 4) Cárdenas, Jaime, “La Actualidad Constitucional de América Latina”, México, Editorial ProLíber, 1997.
- 5) García, Juan Jorge, “Derecho Constitucional Dominicano”. Editora Corripio, C. por A., 2000, Santo Domingo, República Dominicana.
- 6) Jorge Prats, Eduardo, “Derecho Constitucional”, Volumen I, Santo Domingo, Gaceta Judicial, Primera edición, 2003.
- 7) Guzmán, Raymundo Amaro, “Constitución Política y Reformas Constitucionales”, Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, Volumen III, 1982.
- 8) Henri Capitant, Vocabulario Jurídico, Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- 9) Lexique Des Termes Juridiques”, París, Dalloz, 13e édition, 2001.
- 10) Michel de Guillenchmidt, Histoire Constitutionnelle de la France Depuis 1789, París, Económica, 2000.
- 11) Peña Batlle, Manuel Arturo, “Constitución Política y Reformas Constitucionales”, Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, Volumen I, Volumen II, año 1982.

- 12) Sánchez Sanlley, Augusto Luis, “Manual de Derecho Constitucional”. Editora Taína, S. A., 2001, Santo Domingo, República Dominicana.

### **CONSTITUCIONES**

- 1) Constitución de la República Dominicana
- 2) Constitución Francesa.
- 3) Constitución Española.



**«ARTICULO 21.-** El Senado se compondrá de miembros elegidos a razón de uno por cada provincia y uno por el Distrito Nacional, cuyo ejercicio durará un periodo de cuatro años.

**ARTICULO 22.-** Para ser Senador se requiere ser dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido veinticinco años de edad y ser nativo de la circunscripción territorial que lo elija o haber residido en ella por lo menos cinco años consecutivos.

*Párrafo.* Los naturalizados no podrán ser elegidos senadores sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad, y siempre que hubieren residido dentro de la jurisdicción que los elija durante los cinco años que precedan a su elección.

**ARTICULO 23.-** Son atribuciones del Senado:

1. Elegir al Presidente y demás Miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes.
2. Elegir los miembros de la Cámara de Cuentas.
3. Aprobar o no los nombramientos de funcionarios diplomáticos que expida el Poder Ejecutivo.
4. Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos para un período determinado, por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. En materia de acusación, el Senado no podrá imponer otras penas que las de destitución del cargo. La persona destituida quedará sin embargo sujeta, si hubiese lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la ley.

*El Senado no podrá destituir a un funcionario sino cuando lo acordare por lo menos el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros».*

Art. 21.- *El Senado se compondrá de miembros elegidos a razón de uno por cada provincia y uno por el Distrito Nacional, cuyo ejercicio durará un período de cuatro años.*

Fácil es advertir que el texto constitucional no contiene una definición de Senado. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE, por sus siglas más populares) define la voz de esta manera: “*Cuerpo colegislador formado por personas elegidas o designadas en virtud de su cualificación, cargo, título, etc.*”.<sup>1</sup>

Lo que sí resalta el texto constitución comentado es a) su composición y b) la duración del ejercicio legislativo.

Respecto de los aspectos señalados, huelga cualquier interpretación.

No obstante, hay que poner de relieve varios hechos que son reveladores del ideario y de la realidad del ser y el deber ser Constitucional. El Poder Legislativo en sentido lato, sólo es concebible en el marco de la democracia. Es la traducción de la tesis de los frenos y contrapesos esbozada y desarrollada en el Federalista por Hamilton y Jay.<sup>2</sup> En el caso concreto de nuestro país, el ideal constitucional reproduce el concepto. Pero, la realidad expresa otras verdades. Durante la era de Trujillo, toda la estructura sobre la que descansa un Estado Constitucional de derecho estuvo presente. Pero, si lo estaba, era en el papel. En la praxis, todo se conjugaba para enmascarar un régimen personal, despótico, como lo puso de relieve en su tiempo el malogrado escritor vasco Jesús de Galíndez.<sup>3</sup>

---

1 RAE, vigésima segunda Edición, Tomo II, 2001.

2 Véase El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, sexta reimpresión 1998.

3 Véase. La Era de Trujillo, especialmente las páginas 163 y siguientes, Editora Cole, 1999.

De manera pues, que la mera existencia de un Senado o una Cámara de Diputados no es por sí, una genuina garantía de la existencia de un régimen democrático.

*Art. 22.- Para ser senador se requiere ser dominicano en pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido veinticinco años de edad y ser nativo de la circunscripción territorial que lo elija o haber residido en ella por lo menos cinco años consecutivos.*

Párrafo: los naturalizados no podrán ser elegidos senadores, sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad, y siempre que hubieren residido dentro de la jurisdicción que los elija durante los cinco años que precedan a su elección.

Ha parecido al constituyente necesario establecer requisitos para la elección de los senadores.

Algunos requisitos se refieren a la nacionalidad, otros a la plenitud en la puesta en marcha de derechos y deberes inherentes al ciudadano.

Ese cuidado del constituyente abraza a los diputados (Art. 25 de la Constitución), al presidente de la República (Art. 50), al vicepresidente de la República (Art. 51) y respecto de los jueces de la Suprema Corte de Justicia (Art. 65), ministerio público (Art. 66) y los demás jueces (Art. 69), salvo importantes diferencias que no son objeto de disquisición en este comentario.

En lo que toca a la nacionalidad de los senadores, la Constitución dominicana es generosa: le abre las puertas a los naturalizados con una doble condición: pueden perseguir la elección luego de diez años de obtenida la nacionalidad y haber residido en la jurisdicción que los elija “*durante los cinco años que precedan a su elección*”. Esas dos condiciones son, a nuestro juicio acumulativas.

Además de la condición de nacionalidad, el texto constitucional exige que la persona que pretenda ser elegida, esté en pleno

ejercicio de sus derechos civiles y políticos, vale decir que tenga la capacidad de goce, el poder de desarrollar sus potencialidades en tanto que ciudadano. Debe recordarse, en este sentido que no hay ciudadanía sino hay participación en la vida pública.

Art. 23.- Atribuciones del Senado:

1. Elegir el Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes.
2. Elegir los miembros de la Cámara de Cuentas.
3. Aprobar o no los nombramientos de funcionarios diplomáticos que haga el Poder Ejecutivo.
4. Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos para un período determinado, por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. En materia de acusación, el Senado no podrá imponer otras penas que las de destitución del cargo. La persona destituida quedará sin embargo sujeta, si hubiese lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la ley.

El Senado no podrá destituir a un funcionario sino cuando lo acordare por lo menos el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros.

A lo largo de la vida republicana, las atribuciones del Senado han variado en las diversas reformas constitucionales. En el siglo pasado, una importante restricción tuvo que ver con la elección de los jueces. En efecto, en el numeral primero del Art. 23 de la Constitución de 1966, era atribución exclusiva del Senado *“Elegir los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Jueces de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, los Jueces de Instrucción, los Jueces de Paz y sus Suplentes, los Jueces de cualesquiera otros tribunales del orden judicial creados por la ley”*, de manera que tal atribución contrariaba ostensiblemente el párrafo

segundo del Art. 4 de la Constitución que proclamaba que los “*Poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones*”. Ya, en el siglo XIX, un observador perspicaz sentaba el criterio de que “La extensión del Poder Judicial en el mundo político debe ser, pues correlativa a la extensión del poder electivo. Si estas dos cosas no marchan juntas, el Estado acaba por caer en la anarquía o en la servidumbre”.<sup>4</sup>

No entra en nuestra esfera extendernos sobre la reforma operada a partir de 1994, pero es útil la alusión a la misma. Según el texto comentado, las atribuciones del Senado pueden clasificarse de la manera siguiente: *a) atribución electiva, b) atribución aprobatoria, c) atribución acusadora y d) atribución sancionadora.*

- a) En cuanto a la primera, se contrae a la elección del presidente y jueces de la Junta Central Electoral y de los miembros de la Cámara de Cuentas.
- b) La atribución aprobatoria se refiere a los cargos diplomáticos.
- c) La función acusadora, en la que las famosas “barras del senado” fungen de tribunal para juzgar los funcionarios electos “por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones”.
- d) A pesar de que el texto comentado faculta al Senado para constituirse en tribunal, limita, en cambio, la facultad sancionadora: sólo puede destituir al senador de que se trate, si así lo decide la tres cuartas partes de “la totalidad de sus miembros” y siempre quedará el imputado sujeto al imperio de la ley penal.

**Manuel Alexis Read Ortíz**

---

4 Alexis de Tocqueville. La Democracia en América, Tomo I, página 71, Alianza Editorial S. A., Madrid, 1989.

**«ARTICULO 24.-** *La Cámara de Diputados se compondrá de miembros elegidos cada cuatro años por el pueblo de las provincias y del Distrito Nacional, a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción de más de veinticinco mil, sin que en ningún caso sean menos de dos.*

**ARTICULO 25.-** *Para ser Diputado se requiere las mismas condiciones que para ser Senador.*

*Párrafo.- Los naturalizados no podrán ser elegidos Diputados sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad y siempre que hubieren residido dentro de la jurisdicción que los elija durante los cinco años que precedan a su elección.*

**ARTICULO 26.-** *Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados ejercer el derecho de acusar ante el Senado a los funcionarios públicos en los casos determinados por el Acápito 5 del artículo 23. La acusación no podrá formularse sino con el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la Cámara».*

Art. 24.- La Cámara de Diputados se compondrá de miembros elegidos cada cuatro años por el pueblo de las provincias y del Distrito Nacional, a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción de más de veinticinco mil, sin que en ningún caso sean menos de dos.

La comisión encargada de redactar el programa de la Constitución de 1844 que fue sometido al Congreso Constituyente, contempló desde el inicio de la República un Congreso compuesto por dos cámaras, consagrando en sus artículos 42 y 43 las disposiciones relativas al tribunado y el Consejo Conservador.

Este sistema bicameral continuó hasta que en la revisión de diciembre de 1854, se introduce por primera vez en la historia constitucional dominicana el sistema unicameral, el cual fue consagrado en diversas constituciones pero bajo diferentes

denominaciones. Este sistema de cámara única, ha contado con sus partidarios quienes han defendido la funcionalidad del mismo, mientras que sus opositores han considerado que por el reducido número de legisladores con que cuenta, se hace más sumiso a los caprichos del caudillo de turno, lo cual quedó evidenciado en la historia política entre los años 1865–1916, mejor conocida como segunda república.<sup>1</sup>

Con la Constitución de 1908, desapareció el sistema de cámara única disponiendo este cuerpo legal en su Art. 14, que los poderes legislativos estaban confiados a un Congreso compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados. Esta estructura del órgano legislativo ha sido reproducida por todas las constituciones posteriores hasta hoy.

La composición de nuestras Cámaras Legislativas desde el nacimiento de la República, se ha establecido fundamentalmente en función de la cantidad de población y el número de provincias.

Los legisladores hasta diciembre de 1854 eran nombrados por elección indirecta por los colegios electorales. Es en la Constitución de Moca de 1885 que por vez primera se introduce en el país el sufragio indirecto para la elección de los más importantes funcionarios públicos incluyendo por supuesto a los miembros de la Cámara de Diputados.

Las constituciones de 1924, 1927, 1929 y 1934 consagraron en su Art. 20, que los diputados serían elegidos a razón de uno por cada treinta mil habitantes o fracción de más de quince mil, mas ninguna provincia tendría menos de dos.

Las constituciones de 1947, 1955, 1959, 1960 y 1961, consagraron que los diputados serían elegidos a razón de uno por cada sesenta

---

1 Jorge García, Juan. "Derecho Constitucional Dominicano", Editora Corripio, C por A. Santo Domingo, D.N. Segunda Edición 2000.

mil habitantes o fracción de treinta mil; las últimas constituciones incluyendo la actual, han mantenido el voto directo como forma de elección de los diputados, haciendo caso omiso del ritmo acelerado de la población dominicana, disponiendo que los diputados serán elegidos, a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción de mas de veinte y cinco mil, sin que en ningún caso sean menos de dos.

Esta forma de elección busca garantizar la representación proporcional o representación de las minorías prevista en el Art. 91, donde se pretende que cada ciudadano este representado, lo cual no deja de ser una reminiscencia de la democracia directa o pura.

Sin embargo, el crecimiento sostenido de la población dominicana, la frecuente división del territorio nacional con la creación de nuevas provincias y municipios, y el reconocimiento de la nacionalidad a miles de extranjeros para fines electorales, deberá plantear la necesaria reforma de este Art. ante una próxima reforma constitucional, pues el aumento de la matrícula de la Cámara de Diputados podría llegar a un número excesivo de miembros, que además de inmanejable operativa y administrativamente, constituiría una carga considerable con cargo al presupuesto nacional.

Art. 25.- Para ser diputado se requiere las mismas condiciones que para ser senador.

Párrafo.- Los naturalizados no podrán ser elegidos diputados sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad y siempre que hubieren residido dentro de la jurisdicción que los elija durante los cinco años que precedan a su elección.

Las condiciones exigidas por las diferentes constituciones para ser diputado, han variado muy poco durante la historia constitucional dominicana, disponiendo de manera general: a) estar en el goce de los derechos civiles y políticos; b) tener una edad mínima, que oscila



entre 25 y 35 años, y c) tener su residencia en el territorio dominicano o tener su domicilio en la provincia que lo elija.

Los extranjeros naturalizados, aun cuando adquieran la nacionalidad dominicana, no se asimilan plenamente como dominicanos de nacimiento u origen, en consecuencia, se les ha exigido que haya transcurrido un determinado lapso de tiempo para poder ser elegidos.

Sin embargo, en algunos períodos de nuestra historia republicana numerosas constituciones exigieron la condición de dominicano, ya fuere de nacimiento u origen para ser legislador. Llegando incluso a exigir condiciones diferentes para ser senador y diputado.

Nuestra Constitución vigente exige a todo el que quiera ser diputado, las siguientes condiciones: ser dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido 25 años de edad y ser nativo de la circunscripción territorial que lo elija o haber residido en ella por lo menos cinco años consecutivos.

Esta disposición fue objeto de interpretación por parte de nuestra Corte Suprema en su rol de tribunal constitucional, decidiendo que ninguna ley o reglamento puede alterar lo establecido en el canon Constitucional, y que la Junta Central Electoral se excedió en sus poderes al consignar en la resolución No.5/2001 de fecha 2 de Julio del 2001 que reglamenta la implementación de las circunscripciones electorales, exigencias no previstas por la Ley Sustantiva para que una persona pueda optar como candidato, al adicionar como requisito a cumplir, el hecho de que, en caso de no ser nativos deberían estar domiciliados dentro de los límites de la circunscripción electoral de la población que intentan representar, y el de fijar domicilio permanente en su circunscripción electoral hasta el término de su mandato en caso de ser elegidos, bajo sanción penal.<sup>2</sup>

---

2 Subero Isa, Jorge A. "Discursos Conmemorativos del Día del Poder Judicial", Editora Centenario, S.A. República Dominicana, 2005. Págs. 480 y 481.

Art. 26.- Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados ejercer el derecho de acusar ante el Senado a los funcionarios públicos en los casos determinados por el acápite 5 del Art. 23. La acusación no podrá formularse sino con el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la cámara.

Nuestro país como la gran mayoría de los países latinoamericanos, inspirado en la Constitución Norteamericana de 1787 introdujo la figura del juicio político desde nuestra primera Constitución de 1844.

Esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de acusar a los funcionarios públicos electos ante el Senado, es una atribución que conjuga lo administrativo con lo jurisdiccional o judicial.

En las constituciones unicamerales, el juicio político fue desnaturalizado en su esencia apareciendo como una instancia única, pues el congreso, integrado por esa cámara única tenía la facultad de decretar de oficio, o a solicitud de cualquier ciudadano, la acusación al presidente, a los secretarios de estado y ministros de la Suprema Corte de Justicia por mal desempeño en sus funciones, no estableciendo ninguna de estas constituciones sanción alguna para los funcionarios contra quienes se decretaba una acusación. Esta potestad, más que un juicio político, puede considerarse como una simple interpelación.

Es el legislador de 1924, el que por primera vez hace una consagración amplia acerca del juicio político, asignándole a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de acusar ante el Senado al presidente y el vicepresidente de la República. Si eran acusados como autores o cómplices por un decreto del Senado, que conllevaba de pleno derecho la suspensión en el ejercicio de sus funciones, eran puestos en estado de acusación y juzgados por la Suprema Corte de Justicia. Sólo si se producía una sentencia irrevocable que mantuviera la calificación de crimen al hecho juzgado, se producía la destitución.

Conforme nuestra actual Constitución, la iniciativa de acusación contra un funcionario público elegido para un período determinado, recae de manera exclusiva en los diputados. Esta cámara deberá decidir, en primer término, si procede o no llevar la acusación ante el Senado. Una vez comprobadas las acusaciones, dictará una resolución, la cual deberá ser aprobada por las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, procediendo a la formulación de cargos ante el Senado. Si la acusación es desestimada, la cámara deberá dictar una resolución de no ha lugar.

Una comisión de la Cámara de Diputados debe notificar la resolución acusatoria al Senado y presentar la acusación (ejerciendo el rol de fiscal). El juicio ante el Senado estará sometido al procedimiento común. Es necesario reunir el voto afirmativo de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros del Senado, a fin de lograr la destitución del funcionario; esta sanción, no excluye la posibilidad de traducir a la persona condenada a los tribunales ordinarios competentes.

El juicio político no es un proceso penal, es un instituto que funciona como antejuicio que, en caso de condena, habilita la instancia penal contra los funcionarios que gozan de inmunidad penal.

El juicio político, básicamente es un proceso de naturaleza judicial que tiene por objeto el juzgamiento de los hechos o actos del imputado, que se encuentren en algunos casos tipificados penalmente, o en otros no, en los cuales se debe acreditar la comisión u omisión del hecho y la culpabilidad, en grado de dolo o culpa grave. El objetivo principal del proceso es privar al condenado del cargo, para dejarlo a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento, si corresponde.

Los funcionarios pasibles de juicio político son: el presidente y vicepresidente de la República, senadores y diputados, síndicos y regidores.

Nuestra historia institucional registra la destitución del vicepresidente Rafael Estrella Ureña después del juicio político seguido en su contra en diciembre de 1931 y la del Síndico del Distrito Nacional, Manuel Jiménez; sin embargo, el juicio político contra un Presidente de la República nunca ha prosperado debido a la numerosa presencia de legisladores del mismo partido del Presidente.

El juicio político ha sido una herramienta ineficaz, de escasa aplicación práctica y de uso casi imposible, pues en el común de los casos el funcionario que puede ser objeto de él, es miembro del mismo partido político que domina una o ambas cámaras, esto unido al elevado porcentaje requerido para la destitución.<sup>3</sup>

Las causales que pueden dar lugar a una destitución producto de un juicio político son: la mala conducta y las faltas graves en el ejercicio de sus funciones. Estas son denominaciones amplias y su interpretación queda a discreción de los legisladores, ya que puede deberse a falta o pérdida de idoneidad o aptitud para su ejercicio, a negligencia o incluso a inhabilidad física o psíquica o a falta de idoneidad moral. Entonces los parlamentarios deberán evaluar cada caso concreto, a fin de establecer si existió o no mala conducta o faltas graves.

El juicio debe ser público y desarrollarse cumpliendo todos los requisitos del debido proceso y se ajustará a lo que dispone el Código Procesal Penal.

El efecto principal del fallo es la destitución del cargo del funcionario aforado, por lo que desde el momento en que se le notifica al condenado, este queda privado del cargo del cual era titular hasta ese momento. Desde ese instante, el condenado queda

---

3 Bidart Campos, Germán *“Manual de la Constitución Reformada”*. Ediar. Buenos Aires, 2000. Tomo III.

sujeto a la jurisdicción de los tribunales ordinarios. El Senado, podría declarar al condenado, inhabilitado para ocupar algún cargo de honor, de confianza o sueldo de la Nación, lo que en derecho penal se conoce como inhabilitación especial perpetua.

Una parte de la doctrina sostiene que el Senado actúa como tribunal y el procedimiento debe respetar todas las garantías constitucionales del proceso penal. La tesis contraria sostiene que el Senado sólo examina la calidad pública del funcionario para determinar si en el ejercicio de sus funciones ha faltado o no a los deberes y obligaciones que se le imponen.

Otros en cambio sostienen que el Senado funciona como un cuerpo político al que de ninguna manera le son admisibles los procedimientos judiciales, pues carece de los requisitos de un tribunal, puesto que no es responsable, no es imparcial, es demasiado numeroso para ese fin y no está obligado a conocer el derecho.

La doctrina dominante en nuestro país mantiene el criterio de que el fallo condenatorio pronunciado por el Senado, es definitivo y no es susceptible de ningún recurso, incluyendo la casación, la cual ha sido instituida para ser ejercida contra fallos pronunciados por los tribunales del orden judicial y no contra los fallos del senado, actuando como órgano político.

Particularmente no compartimos ese criterio, pues entendemos que esta facultad de juzgar a los referidos funcionarios no es un verdadero juicio, sino una especie de desafuero, una cuestión política no justiciable, que por demás violenta la teoría pura de la separación de los poderes. Además, en dicho enjuiciamiento podría cometerse un vicio grave, por ejemplo una violación a la garantía constitucional de defensa en juicio, lo cual permitiría sin lugar a dudas, una revisión de parte del tribunal supremo.

**Arelis S. Ricourt Gómez**

«**ARTICULO 27.-** Las Cámaras se reunirán en Asamblea Nacional en los casos indicados por la Constitución, debiendo estar presente más de la mitad de los miembros de cada una de ellas.

*Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos.*

**ARTICULO 28.-** Cada Cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares, y podrá, en el uso de sus facultades disciplinarias, establecer las sanciones que procedan.

**ARTICULO 29.-** El Senado y la Cámara de Diputados celebrarán sus sesiones separadamente, excepto cuando se reúnan en Asamblea Nacional.

*Párrafo.- Podrán también reunirse conjuntamente para recibir el mensaje del Presidente de la República y las memorias de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 55, inciso 22, y para la celebración de actos conmemorativos o de otra naturaleza que no se relacionen con el ejercicio de las atribuciones legislativas de cada Cámara ni de las que están señaladas por esta Constitución como exclusivas de cada una de ellas.*

**ARTICULO 30.-** En cada Cámara será necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, en que decidirán las dos terceras partes de los votos, en su segunda discusión.

**ARTICULO 31.-** Los miembros de una y otra Cámara gozarán de la más completa inmunidad penal por las opiniones que expresen en las sesiones.

**ARTICULO 32.-** Ningún Senador o Diputado podrá ser privado de su libertad durante la legislatura, sin la autorización de la Cámara a que

*pertenezca, salvo el caso de que sea aprehendido en el momento de la comisión de un crimen. En todos los casos, el Senado o la Cámara de Diputados, o si estos no están en sesión o no constituyen quórum, cualquier miembro podrá exigir que sea puesto en libertad por el tiempo que dure la legislatura o una parte de ella, cualquiera de sus miembros que hubiere sido detenido, arrestado, preso o privado en cualquier otra forma de su libertad. A este efecto se hará un requerimiento por el Presidente del Senado o el de la Cámara de Diputados, o por el Senador o Diputado, según el caso, al Procurador General de la República; y si fuese necesario, dará la orden de libertad directamente, para lo cual podrá requerir y deberá serle prestado, por todo depositario de la fuerza pública, el apoyo de ésta.*

**ARTICULO 33.-** *Las Cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año y cada legislatura durará noventa días, la cual podrá prorrogarse hasta por sesenta días más.*

*Párrafo.- Se reunirán extraordinariamente por convocatoria del Poder Ejecutivo.*

**ARTICULO 34.-** *El 16 de agosto de cada año el Senado y la Cámara de Diputados elegirán sus respectivos Bufetes Directivos, integrados por un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios.*

*Párrafo I.- Cada Cámara designará sus empleados auxiliares.*

*Párrafo II.- El Presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados tendrán durante las sesiones poderes disciplinarios y representarán a su respectiva Cámara en todos los actos legales.*

**ARTICULO 35.-** *Cuando las Cámaras se reúnan en Asamblea Nacional o en reunión conjunta, asumirá la Presidencia el Presidente del Senado; la Vicepresidencia la ocupará la persona a quien corresponda en ese momento presidir la Cámara de Diputados, y la Secretaría las personas*

*a quienes correspondan en ese momento las funciones de Secretarios de cada Cámara.*

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

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

**ARTICULO 36.-** *Corresponde a la Asamblea Nacional examinar las actas de elección del Presidente y del Vicepresidente de la República, proclamarlos y, en su caso, recibirles juramento, aceptarles o rechazarles las renunciaciones y ejercer las facultades que le confiere la presente Constitución».*

Art. 27.- Las Cámaras se reunirán en Asamblea Nacional en los casos indicados por la Constitución, debiendo estar presentes más de la mitad de los miembros de cada una de ellas. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

El sistema *bicameralista*, llamado a veces *bicamerista* o *bicameral*, que es el que ha adoptado el constituyente dominicano en la definición de la estructura interna del congreso, plantea la división del órgano en dos entidades parlamentarias autónomas que en la Constitución de 1844 fueron denominadas “Consejo Conservador” y “Tribunado” (Arts. 42 y 43), pero que con el andar del tiempo y la evolución de las instituciones han devenido, respectivamente, en el Senado de la República y la Cámara de Diputados.

Se supone que ambas, en el desempeño de sus atribuciones correspondientes, sesionen por separado, sólo que de cuando en



vez, en los casos indicados por la propia Constitución, se reúnen en lo que es, sin lugar a dudas, la más genuina exaltación del poder popular; en su tipo, el cónclave deliberativo más importante de la nación, al que se reservan tareas particularmente delicadas como la de revisar y reformar el contenido de la Carta Magna, la de proclamar la elección del presidente constitucional de la República o la de recibirle su posible renuncia. Nos referimos a la *Asamblea Nacional*.

Se trata de un organismo no permanente, cuya posibilidad de deliberar y disponer aparece condicionada a que asistan más de la mitad de los miembros de cada cámara: la mitad más uno, tanto del Senado como de la cámara Baja, porque de lo contrario no habría quórum. Huelga destacar, sin embargo, que una vez constituida la asamblea, el poder de determinación reposa en la mayoría absoluta de los presentes, esto es, que para arribar a una decisión es menester que más de la mitad de los miembros concurrentes estén de acuerdo. La mayoría absoluta precisamente se refiere a eso: más de la mitad, poco importa que quien emita su voto sea un senador o un diputado. Cada quien tiene derecho a un único voto. No hay jerarquías ni privilegios.

La primera vez que entre nosotros se instituye la *Asamblea Nacional* y que por consiguiente se prevé un concilio mixto en que coincidan senadores y diputados, es en la revisión constitucional del año 1908. Con marcadas asignaciones políticas, tales como la de completar procesos comiciales mediante el cómputo de votos, la revisión de las actas de elección del presidente de la República, proclamarlo, tomarle juramento, etc., la *Asamblea Nacional* (Art. 34, Constitución de 1908) debía contar, para que pudiera considerarse válidamente reunida, con por lo menos las dos terceras partes de los miembros tanto de la cámara alta como de la baja, correspondiendo al jefe del Senado asumir la presidencia de la plenaria. Lo mismo acontece hoy día, sólo que a

partir de la Tercera República, de 1924 en adelante, ha quedado reducido el quórum requerido para que las Cámaras Legislativas constituyan la *Asamblea Nacional*, llevándose de las dos terceras partes por bando, a la mayoría absoluta. Asimismo, sus atribuciones han sido ampliadas, incorporándose otras, sin dudas tangenciales en la vida institucional del país, Vg. su incursión en el proceso de escogencia del primer mandatario en caso de falta definitiva del titular, a falta también del vicepresidente (Art. 60), además de ser el escenario natural para la discusión de la reforma constitucional (Art.117 y 118 de la actual Constitución).

Art. 28.- Cada Cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares, y podrá, en el uso de sus facultades disciplinarias, establecer las sanciones que procedan.

El desenvolvimiento interno de las Cámaras y de sus respectivos regímenes disciplinarios, ha sido confiado por la Constitución a los reglamentos de cada una de ellas. De manera que las cámaras, por separado, trazan sus políticas de funcionamiento, instituyen las comisiones de trabajo que entiendan de lugar, así como los mecanismos de elección de los bufetes directivos los días dieciséis (16) de agosto de cada año; las modalidades concernientes a la preparación de la agenda del día y al debate de los asuntos puestos en ella, las votaciones, la conformación de los bloques partidarios y, como se lleva dicho, las actuaciones disciplinarias en aquellos supuestos no sancionados expresamente por la Ley Sustantiva.

“El Consejo de Disciplina es el organismo encargado de conocer las faltas cometidas por los diputados en el ejercicio de sus funciones. Estará compuesto por siete diputados propuestos por la comisión coordinadora y ratificados por el pleno para un período de un año. Estos elegirán entre ellos un presidente y un secretario. El consejo de disciplina deberá integrarse respetando la proporcionalidad partidaria existente en la cámara”. (Art. 161.

Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del 24 de febrero del 2004).

“El consejo de disciplina es el organismo encargado de conocer las faltas en que incurriere un senador, sobre las cuales la Constitución no prevea procedimiento alguno. Estará compuesto por cinco senadores elegidos por el pleno para un período de un año. Estos elegirán entre ellos un presidente y un secretario” (Art.130. Reglamento del senado del 8 de octubre del 2003).

Como se aprecia, los reglamentos votados independientemente por ambas cámaras legislativas, contemplan, cada uno, todo un sistema disciplinario en que se tipifican las faltas, las penalidades y los procedimientos a seguir, conforme a las circunstancias del caso. Conviene insistir, tal cual se dijera en otra parte, en que habrá lugar a la implementación de los reglamentos en materia disciplinaria, sólo en el supuesto de que la trasgresión o la irregularidad que pretenda ser sancionada, no haya sido prevista en el texto constitucional, dada la finalidad estrictamente complementaria de aquellos.

Algunas de las eventualidades que al tenor de los reglamentos podrían conducir a sanciones que van desde amonestaciones en privado y censuras públicas, hasta privación de salarios e incentivos económicos, son, a saber: no acatar la llamada al orden que haga el presidente de la cámara a un legislador; el uso indebido de los equipos, bienes o instalaciones del Congreso; la falta de probidad o violación de las reglas éticas atinentes a los legisladores; ultraje de palabra o de gestos contra un colega; agresiones físicas dentro del recinto de trabajo; inasistencias a las sesiones sin excusa legítima, etc.

Art. 29.- El Senado y la Cámara de Diputados celebrarán sus sesiones separadamente, excepto cuando se reúnan en Asamblea Nacional.

Párrafo.- Podrán también reunirse conjuntamente para recibir el mensaje del presidente de la República y las memorias de los secretarios de estado, a que se refiere el Art. 55, inciso 22, y para la celebración de actos conmemorativos o de otra naturaleza que no se relacionen con el ejercicio de las atribuciones legislativas de cada cámara ni de las que están señaladas por esta Constitución como exclusiva de cada una de ellas.

“Las cámaras, trabajando separadamente, constituyen el Congreso Nacional, que es el cuerpo que tiene la función legislativa. Pero en ciertas ocasiones, las dos cámaras se juntan para trabajar unidas, a fin de realizar ciertas actuaciones que la Constitución especifica y entonces este cuerpo mixto recibe el nombre de Asamblea Nacional” (Amiama, Luis. *Notas de Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Editorial Tiempo, S.A., 1980. Pág. 109).

El esquema del órgano bicameral y la pertinencia de su implementación entre nosotros, tiene apologistas y detractores. Los primeros insisten en que dos Cámaras propician un trabajo legislativo mucho más ponderado, cuidadoso y reflexivo, en prevención de decisiones un tanto aventuradas en que acaso pudiese incurrir una asamblea única, en un momento de excitación o de arrebato político. Hostos así lo entendía, advirtiendo que “una cámara representaría los intereses abstractos de la sociedad entera, y la otra representaría los intereses concretos de las regiones o grupos en que naturalmente está subdividida la sociedad nacional” (cita tomada de la obra “*Derecho Constitucional*”, Volumen II, Eduardo Jorge P., Edición 2005, Pág. 542).

Por el contrario, los críticos del “*statu quo*” argumentan que el bicameralismo es un modelo, tanto en su esencia como en sus orígenes, propio de los Estados federados, no de los unitarios y territorialmente pequeños; que el régimen de las dos cámaras en un medio altamente politizado como el nuestro, en un país con

precariedades tan irritantes, de débiles instituciones y notorio subdesarrollo económico y social, no hace más que incentivar el clientelismo y la politiquería barata. Al respecto nos permitimos citar al Prof. Augusto Luis Sánchez Sanlley:

“El bicameralismo en los regímenes presidenciales, tuvo su origen en los Estados Unidos, desde la época de su independencia proclamada por las antiguas trece (13) colonias, las cuales vinieron a ser los primeros trece Estados de esa nación federal, entre los cuales habían algunos grandes, de mucha población; y otros pequeños, de poca población. Cuando se discutía la elaboración de su primera Constitución, los grandes Estados (federados), querían que el órgano legislativo estuviera constituido por una cámara, en la cual tuvieran representación todos los Estados federados, en proporción del número de habitantes que tenía cada uno de ellos. En cambio, los pequeños Estados deseaban que la representación de los diversos Estados en el órgano legislativo a ser creado, fuera una representación igualitaria, es decir, con un número de representantes por igual, tanto para los Estados grandes, como para los pequeños Estados. Como no se podían poner de acuerdo con lo expuesto, al final y como transacción, surgió la idea de crear dos cámaras legislativas, una (la Cámara de Representantes), según el querer de los grandes Estados, en la cual cada Estado tendría una representación proporcional al número de habitantes de cada uno de ellos; y la otra (el Senado), con un número de miembros (senadores) por igual, para los Estados grandes y para los pequeños Estados... Este último argumento ha sido copiado luego, al surgir con posterioridad, otros Estados federales, como Suiza, México, Brasil, etc.” (Sánchez Sanlley, Augusto Luis. *Manual de Derecho Constitucional*. Santo Domingo, Editora Taína, S. A., 2001).

Los trabajos conjuntos de senadores y diputados en el marco de la Asamblea Nacional, constituyen un acontecimiento solemne

concebido para circunstancias especiales y muy específicas, enumeradas en forma limitativa por la Constitución, pero siempre bajo el criterio de que las materias abordadas en ella no estarán vinculadas al ejercicio “normal” de las competencias de las Cámaras. La providencia parece estar encaminada a preservar la independencia entre ellas, una independencia que, por supuesto, no tiene nada de absoluta, ya que la sola posibilidad de que haya dos o más congresistas afiliados al mismo partido, trabajando en un escenario y otro, indistintamente, favorece el “rejuego” político, los amarres tras bastidores y las propuestas en bloque.

Son ocasiones trascendentes que según la Constitución ameritan la convocatoria de la Asamblea Nacional, el acto de juramentación del presidente de la República y el rendimiento de sus memorias los días veintisiete (27) de febrero, año tras año; efemérides conmemorativas importantes y la reforma constitucional, entre otras.

Art. 30.- En cada Cámara será necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, en que decidirán las dos terceras partes de los votos, en su segunda discusión.

Las reglas del quórum y de mayoría instituidas en la normativa precedente son comunes tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados.

La validez del proceso deliberativo depende de que al menos más de la mitad de los miembros de la cámara estén presentes. Una vez completado el quórum reglamentario, las decisiones se tomarán con el voto favorable de la mitad más uno (mayoría absoluta) de los legisladores asistentes.

Hay, sin embargo, ciertos asuntos que para fines de aprobación, demandan el visto bueno de las dos terceras partes de los votos.

Son estos los casos de interés público previamente calificados de urgencia, que en función de las que son sus connotaciones especiales, deben ser examinados a la mayor brevedad.

Los proyectos declarados de urgencia guardan la interesante particularidad de que, distinto a como sucede con los demás, las dos discusiones reglamentarias se verifican en sesiones consecutivas, a veces hasta de un mismo día. “Pero, para que este procedimiento sea regular, la Constitución exige que en la primera sesión el proyecto de que se trate sea declarado formalmente de urgencia y que en la segunda... el proyecto sea aprobado por las dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes...” (Amiama, Luis. *Notas de Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Editorial Tiempo, S. A., 1980. Pág. 118).

Y sigue expresando el Prof. Amiama, “las precauciones señaladas tienen por objeto evitar que pequeñas mayorías a favor de un proyecto, en una sesión determinada, aprovechen la ocasión para hacerlo aprobar sorpresivamente, en ausencia de otros legisladores, cuya presencia pudiera determinar una votación en otro sentido. La cuestión de la declaratoria de urgencia concierne a cada cámara y no al congreso en total. Por tanto, un proyecto declarado urgente por la primera cámara, puede no serlo por la otra y recíprocamente” (Ibid. Pág. 119).

Art. 31.- Los miembros de una y otra Cámara gozarán de la más completa inmunidad penal por las opiniones que expresen en las sesiones.

“La inviolabilidad, impropia y consagrada por la Constitución como ‘inmunidad penal’, se refiere a la imposibilidad de sancionar jurídicamente a los congresistas por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (...) Esta inviolabilidad ampara al congresista al término de su mandato, sólo exonera de responsabilidad por las opiniones y votos y no se extiende a otros

actos realizados en la sala de sesiones que sí pueden ser punibles” (Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Amigos del Hogar, 2005. Pág. 546).

La prerrogativa en cuestión, que en modo alguno constituye una dispensa personal, sino una garantía orientada al correcto funcionamiento del órgano y por consiguiente del sistema democrático-parlamentario, nace de la sentida necesidad de preservar la independencia del Poder Legislativo, la libre expresión del pensamiento y el debate, también libre, de las ideas. Urge tomar en cuenta que el Congreso es una institución plural, en que se supone confluyan diferentes ideologías y sectores de la sociedad a debatir la problemática nacional y a diseñar las reglas de juego propias de la convivencia pacífica, por lo que en la medida en que estas aspiraciones se vean menoscabadas, asistiremos, irremisiblemente, a una antinomia existencial gravísima, en total disonancia con la historia y con la democracia.

Desde el punto de vista histórico, el tema de las inmunidades y las garantías legislativas desde siempre ha despertado la preocupación de los constituyentes. Y no sólo de los nuestros. La Constitución mexicana, por citar un ejemplo, instaura en su Art. 61 lo que ellos reconocen como un “fuero constitucional”, declarando a diputados y senadores “inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y [que] jamás podrán ser reconvenidos por ellas” (*Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada hasta el 5 de abril de 2004, 7ma. Edición, Comisión Nacional de los Derechos Humanos*).

La historia constitucional de Inglaterra nos ofrece las más viejas manifestaciones -el origen concreto- de los privilegios parlamentarios. Aparecieron en el sistema constitucional inglés como contrapeso dada la situación desventajosa en que se hallaba la Cámara de los Comunes frente a la Corona. No han sido establecidas en el interés personal de los legisladores, sino en



relación con las funciones públicas que deben desarrollar (Correa Freitas, Rubén. *Derecho Constitucional Contemporáneo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993. Pág. 44).

La Constitución del 6 de noviembre de 1844 llegó a consagrar una inmunidad oral absoluta, eximiendo a los legisladores de toda responsabilidad por los criterios externados por ellos en las vistas de sus respectivas cámaras. Así fue también durante la Segunda y la Tercera República, sólo que en la reforma del año 1877 el texto fue silenciado, de tal suerte que, como afirma el Prof. Juan Jorge García, durante la vigencia de esa Constitución, hasta el 15 de mayo de 1878, es forzosa la conclusión de que “los legisladores podían ser traducidos ante los tribunales ordinarios para ser juzgados por cualquier opinión que hubieren emitido en las Cámaras...” (Jorge García, Juan. *Derecho Constitucional Dominicano*. Santo Domingo: Editora Corripio, C. por A., 2000. Pág. 196).

Art.32.- Ningún senador o diputado podrá ser privado de su libertad durante la legislatura, sin la autorización de la cámara a que pertenezca, salvo el caso de que sea aprehendido en el momento de la comisión de un crimen. En todos los casos, el Senado o la Cámara de Diputados, o si éstos no están en sesión o no constituyen quórum, cualquier miembro podrá exigir que sea puesto en libertad por el tiempo que dure la legislatura o una parte de ella, cualquiera de sus miembros que hubiere sido detenido, arrestado, preso o privado en cualquier otra forma de su libertad. A este efecto se hará un requerimiento por el Presidente del Senado o el de la Cámara de Diputados, o por el Senador o Diputado, según el caso, al Procurador General de la República; y si fuese necesario, dará la orden de libertad directamente, para lo cual podrá requerir y deberá serle prestado, por todo depositario de la fuerza pública, el apoyo de ésta.

La inmunidad parlamentaria, reseñada por algunos tratadistas como “*inmunidad penal en sentido estricto*”, y en cuyo nombre se

han legitimado tantas iniquidades en los últimos años, es otro de los privilegios funcionales visados en la Constitución, tendentes a asegurar la independencia del congreso y su eficiente funcionamiento. Consiste en que, salvo flagrante delito o que lo autorice el hemiciclo al que pertenezcan (*desafuero*), los legisladores no pueden ser apresados mientras dure la legislatura. Más aún, frente a la eventualidad de que llegara ocurrir el arresto y la cámara correspondiente no estuviera reunida o en ella no hubiese quórum para requerir la excarcelación, cualquier colega está facultado a hacerlo por el tiempo que quede de legislatura, elevando un simple requerimiento al Procurador General de la República.

Eduardo Jorge Prats establece distinciones trascendentes entre las inmunidades de los artículos 31 y 32 de la Constitución, las cuales, por su considerable valor doctrinal, reproducimos a renglón seguido:

“En primer término, la inmunidad [Art.32] protege al congresista mientras es legislador, en tanto que la inviolabilidad [Art.31] le beneficia aún tras el término de sus funciones. En segundo lugar, la inmunidad es puramente penal y no general como la inviolabilidad. En tercer lugar, la inmunidad no es una protección absoluta: los congresistas pueden ser detenidos si comenten un crimen flagrante o con la previa autorización de la cámara. En todo caso, pueden ser procesados en sede judicial privilegiada sin necesidad de autorización de la cámara porque como dice el adagio garantista: *para que haya proceso no tiene que haber presos*” (Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Amigos del Hogar, 2005. Pág. 546).

“Las garantías de los parlamentarios pueden reducirse a dos: la irresponsabilidad por los votos y opiniones, que tiene su origen en el derecho inglés; y la inmunidad de arresto o penal, cuyo origen lo encontramos en Francia” (Correa Freitas, Rubén. *Ibid.* Pág.

45). La inmunidad penal *stricto sensu* ha estado contemplada en la República Dominicana desde la Constitución de 1844 (Art. 89). En ese tenor, los responsables del Poder Legislativo no podían ser arrestados ni procesados durante las legislaturas sin el visto bueno de su Cámara (*desafuero*). Si se los aprehendía en flagrancia de delito en plena legislatura, había que esperar el receso para sólo entonces presentar la queja a la cámara y que entonces ésta, acto seguido, autorizara el juzgamiento.

“En un esquema simplificado, puede afirmarse que la irresponsabilidad por votos y opiniones se funda en la protección de que las cámaras opinen y voten lo que mejor estimen; la inmunidad de arresto quiere que las cámaras opinen y voten, lo que mejor entienden, es decir que actúen libres de presiones de la Policía (que depende del Poder Ejecutivo), y que la inmunidad de procesamiento pretende que el parlamento actúe libre de temores al Poder Judicial. Como se comprenderá, estos fundamentos, y los fueros respectivos, nacieron en épocas en que en especial los antiguos poderes ejecutivos usaban muy arbitrariamente sus presiones sobre los otros centros de autoridad, particularmente sobre el parlamento, uno de cuyos fines es el de control” (Korzeniak, José. *Primer Curso de Derecho Público: Derecho Constitucional*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. Pág. 510).

Cabría por último preguntarse si la inmunidad parlamentaria constituye un derecho absolutamente irrenunciable. Es general el criterio de que sí, de que el titular no puede despojarse *motu proprio* de la misma porque el fuero no es una gracia personal, sino que protege al órgano. Hay voces disidentes, sin embargo, como por ejemplo el tratadista uruguayo José Korzeniak, para quien si bien el fundamento de estos privilegios es la salvaguarda de la función parlamentaria, no menos es verdad que su ejercicio, inequívocamente, pertenece a las personas de los legisladores.

De modo que jurídicamente, continúa diciendo, un diputado o un senador puede comparecer ante un tribunal represivo y expresar que renuncia a la inmunidad para someterse a juicio penal, de modo que lo investiguen e inquieran.

Art. 33.- Las cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año y cada legislatura durará noventa días, la cual podrá prorrogarse hasta por sesenta días más.

Párrafo. Se reunirán extraordinariamente por convocatoria del Poder Ejecutivo.

“Las cámaras que formaban el cuerpo legislativo en la Constitución de 1844, no entraban en funciones en forma conjunta, sino que el tribunado iniciaba sus labores el primero de febrero de cada año [Art. 54], y el consejo conservador a los 15 días después de esta fecha [Art. 64]. Cada sesión tenía una duración de tres meses, pudiendo prorrogarse en caso de necesidad un mes más por disposición previa del Congreso o por petición del Ejecutivo” (Jorge García, Juan. *Derecho Constitucional Dominicano*. Santo Domingo: Editora Corripio, C. por A., 2000. Pág. 176).

Los períodos habituales de actividad congresual reciben, en conjunto, la denominación de *legislaturas*. Se prevén dos por año de noventa (90) días cada una, prorrogables por las mismas cámaras hasta por 60 días más, a menos que el Poder Ejecutivo convocara otra adicional, tenida por extraordinaria. Se inician los días 27 de febrero y 16 de agosto.

“Mucha tinta ha derramado la doctrina criolla discutiendo si en las legislaturas extraordinarias que se inician por convocatoria del Poder Ejecutivo pueden conocerse otros proyectos de leyes que no sean los incluidos por éste en la convocatoria y si estas legislaturas cuentan para la perención de los proyectos. A nuestro modo de ver, estas legislaturas extraordinarias no cuentan para la

determinación de cuando un proyecto de ley se considera no iniciado a los fines del Art. 41, párrafo I, de la Constitución, pues, de lo contrario, estaría en manos del ejecutivo la posibilidad de hacer perimir decenas de proyectos pendientes que deberían ser reintroducidos al término de la legislatura extraordinaria si no son aprobados en ésta. Asimismo, consideramos que en la legislatura extraordinaria pueden seguirse conociendo los proyectos que quedaron pendientes en la legislatura ordinaria que la precedió” (Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Amigos del Hogar, 2005, Pág. 547).

Lo cierto es que el Art. 33 al institucionalizar en su párrafo añadido un género de legislatura *sui generis* a diligencia del Poder Ejecutivo, sin hacer las precisiones necesarias, conduciéndose con una vaguedad altamente reprochable, propicia no pocos problemas de hermenéutica, los cuales se agravan a tono con la diversidad de puntos de vistas y de temperamentos que inciden en el problema. Hace falta, pues, definir, de una vez por todas, el alcance de este tipo de legislatura para contrarrestar discrepancias interesadas y especulaciones indeseables.

La prorrogación de la legislatura a iniciativa de uno cualquiera de los órganos del congreso, se verifica en la práctica por conducto de una resolución soberana, no sometida a ningún requisito especial de forma o de quórum. Aclara el Prof. Manuel Amiama que los recesos entre ciclo y ciclo de operaciones, no han sido previstos precisamente para descansar, sino de tal manera que los legisladores se pongan en contacto con los núcleos políticos a los que pertenecen y recojan en sus comunidades los pareceres de la población representada por ellos.

Aunque nada se opone a que las cámaras decidieran sesionar en cualquier punto del país, normalmente las legislaturas se ofician en el asiento oficial del gobierno, la ciudad capital de la República.

Art. 34.- El 16 de agosto de cada año el Senado y la Cámara de Diputados elegirán sus respectivos bufetes directivos, integrados por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

Párrafo I.- Cada Cámara designará sus empleados auxiliares.

Párrafo II.- El presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados tendrán durante las sesiones poderes disciplinarios y representarán a su respectiva Cámara en todos los actos legales.

La elección de los cuerpos directivos de las cámaras suele estar precedida de intensas jornadas de cabildos y negociaciones. Es evidente que el partido con ventaja numérica en el órgano que corresponda, tendrá mayores posibilidades de alzarse con el control del bufete. Sin embargo, la historia política reciente del país enseña que como consecuencia de acuerdos y concesiones en otros ámbitos de la vida institucional, no siempre el partido de la mayoría, especialmente en la Cámara de Diputados, ha terminado dirigiéndola. De hecho las fuerzas representadas pueden ponerse de acuerdo y aliarse, sea para llevar una directiva mixta o para entregar el control administrativo de la cámara a una organización en particular, a cambio de apoyo en otros escenarios y circunstancias. El libre juego democrático y la búsqueda del tan deseado equilibrio, demandan cada vez más consenso y disposición de entendimiento. Esa es la política.

La Constitución prevé un presidente, un vicepresidente y dos secretarios por cámara. Los reglamentos internos organizan patrones procedimentales que tanto en la de diputados (Arts. 5 y siguientes) como en la de senadores (Arts. 3 y Sigtes.), acometen las vías en que la instalación de cada bufete deberá realizarse. El procedimiento se caracteriza por su sencillez y prácticamente es el mismo para ambos hemisiclos: el día predeterminado, los congresistas presentes en sus respectivas salas, a las nueve (9:00) horas de la mañana, se constituyen en juntas preparatorias de las

cuales surgirá un bufete *ad hoc*, presidido por el miembro de mayor edad, entre todos los asistentes, e integrado también por otros dos diputados o senadores, según corresponda, quienes fungirán como secretarios. En el “bufete de edad”, que así se le llama a esta directiva provisional, las Secretarías recaerán en los dos miembros más jóvenes por cámara.

Frente a la posibilidad de que alguno de los llamados a integrar el bufete provisional estuviera postulado para un puesto dirigenal o de que aquel sobre quien recayera la encomienda decidiera no aceptarla, se llamará al siguiente en el orden que por su edad le corresponda.

El principio de autonomía administrativa de las cámaras del Congreso de la República, determina que cada una de ellas, necesariamente, designe su empleomanía de apoyo y fije el alcance de las remuneraciones relativas a los diferentes puestos.

La escogencia de los empleados auxiliares, incluyendo la del más humilde conserje, da lugar en el Poder Legislativo a actuaciones administrativas, en las que se exterioriza la función precisamente administrativa de ese poder del Estado, vale decir “*declaraciones unilaterales de voluntad de la administración, que producen efectos jurídicos subjetivos*” (Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, No. 239, Pág. 388, citado por Rubén Correa F. en “Derecho Constitucional Contemporáneo” –Tomo II- Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1993).

Como es de esperarse en un país de las características del nuestro, las colocaciones de las cámaras son parte del botín político, por lo que, siendo esto así, los colores del partido al que pertenezca el presidente es casi seguro que también se extiendan, en gran número, a quienes operen el tren administrativo y que el clientelismo, las recomendaciones, la devolución de favores de campaña, etc. sean los criterios determinantes del reclutamiento.

Finalmente, el Art. 34 delega el control disciplinario en el decurso de las sesiones, así como la representación institucional, en la figura del presidente. Aunque no lo dice en términos expresos, queda sobreentendido que la dirección de los debates, el otorgamiento de la palabra para hacer uso de ella, la preparación de la agenda, etc. son atribuciones naturales conferidas a la Presidencia de turno.

Art. 35.- Cuando las Cámaras se reúnan en Asamblea Nacional o en reunión conjunta, asumirá la presidencia el presidente del Senado; la vicepresidencia la ocupará la persona a quien corresponda en ese momento presidir la Cámara de Diputados, y la secretaría las personas a quienes correspondan en ese momento las funciones de secretarios de cada cámara.

Párrafo I.- En caso de falta temporal o definitiva del presidente del Senado, y mientras no sea elegido el nuevo presidente de dicha Cámara Legislativa, presidirá la Asamblea Nacional o la reunión conjunta el presidente de la Cámara de Diputados.

Párrafo II.- En caso de falta temporal o definitiva del presidente del Senado y del presidente de la Cámara de Diputados, presidirá la asamblea o la reunión conjunta el vicepresidente del Senado, y, en su defecto, el vicepresidente de la Cámara de Diputados.

Frente al problema de organizar los trabajos de la Asamblea Nacional, el Art. 35 de la Constitución pone a cargo del presidente del Senado la dirección de los mismos, y a falta de éste del presidente de la Cámara de Diputados, quien funge, en todo caso, como vicepresidente de la reunión conjunta.

Ante la claridad del texto es poco lo que habría que abundar, salvo hacer la precisión de que la conducción del cónclave ha estado en manos del presidente del Senado desde la enmienda constitucional de 1908, que es aquella, conforme queda dicho precedentemente, en que por primera vez se establecen estas asambleas con marcadas competencias políticas.



Art.36.- Corresponde a la Asamblea Nacional examinar las actas de elección del presidente y del vicepresidente de la República, proclamarlos y, en su caso, recibirles juramento, aceptarles o rechazarles las renunciaciones y ejercer las facultades que le confiere la presente Constitución.

El Art. 36 recoge las atribuciones tradicionales, no precisamente legislativas, sino casi todas de corte político, que desde principios del siglo XX configuraron la razón de ser de la Asamblea Nacional y su necesaria intervención en la etapa culminante de los comicios presidenciales, viniendo a otorgar a estos procesos electorales una suerte de legitimación formal. La asamblea examina las actas de elección, proclama y toma juramento al presidente y al vicepresidente de la República. Más todavía, en caso de dimisión les recibe sus renunciaciones o se las rechaza.

La Asamblea Nacional es el único órgano competente, en el estado actual de nuestro ordenamiento, para hacer la revisión y posterior modificación de la Constitución de la República, luego de cumplidas las formalidades correspondientes, y reunido el quórum necesario a tales fines. No debemos perder de vista que la Constitución Dominicana es del tipo rígido y que por lo tanto su posible reforma no puede ser acometida como si se tratara de cualquier ley, separadamente por las cámaras.

**Edynson Fco. Alarcón Polanco**

**BIBLIOGRAFIA**

- 1) Amiama, Luis. *Notas de Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Editorial Tiempo, S.A., 1980.
- 2) Comisión presidencial para la Reforma y modernización del Estado. *La Función Legislativa en la Reforma Constitucional*. Santo Domingo: Editora Nuevo Diario, 1999.
- 3) Correa Freitas, Rubén. *Derecho Constitucional Contemporáneo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993.
- 4) Favoreu, Louis; et al. 2001. *Drot Constitutionnel*. París: Dalloz, 1998.
- 5) Jorge García, Juan. *Derecho Constitucional Dominicano*. Santo Domingo: Editora Corripio, C. por A., 2000.
- 6) Jorge Prats, Jorge. *Derecho Constitucional* (Vol. II). Santo Domingo: Impresora Amigo del Hogar, 2005.
- 7) Korzeniak, José. *Primer Curso de Derecho Público: Derecho Constitucional*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.
- 8) Sánchez Sanlley, Augusto Luis. *Manual de Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Editora Taína, S.A., 2001.

**«ARTICULO 37.-** *Son atribuciones del Congreso:*

1. *Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.*
2. *Aprobar o desaprobar, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo.*
3. *Conocer de las observaciones que a las leyes haga el Poder Ejecutivo.*
4. *Proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el Inciso 10 del artículo 55 y el artículo 110.*
5. *Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y objetos antiguos y a la adquisición de estos últimos.*
6. *Crear o suprimir provincias, municipios u otras divisiones políticas del territorio y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, previo estudio que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio.*
7. *En caso de alteración de la paz o en el de calamidad pública, declarar el estado de sitio o suspender solamente donde aquellas existan, y por el término de su duración, el ejercicio de los derechos individuales consagrados en el artículo 8, en sus incisos 2, letras b), c), d), e), f), g), y 3, 4, 6, 7 y 9.*
8. *En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de emergencia nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de la inviolabilidad de la*

*vida, tal como lo consagra el Inciso 1 del Artículo 8 de esta Constitución. Si no estuviera reunido el Congreso, el Presidente de la República podrá dictar la misma disposición, que conllevará convocatoria del mismo para ser informado de los acontecimientos y las disposiciones tomadas.*

9. *Disponer todo lo relativo a la migración.*
10. *Aumentar o reducir el número de las Cortes de Apelación y crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción.*
11. *Crear o suprimir tribunales para conocer y decidir los asuntos contencioso-administrativos y disponer todo lo relativo a su organización y competencia.*
12. *Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.*
13. *Autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo.*
14. *Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo.*
15. *Legislar cuanto concierne a la deuda nacional.*
16. *Declarar por ley la necesidad de la reforma constitucional.*
17. *Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días.*
18. *Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes.*

19. *Aprobar o no los contratos que le someta el Presidente de la República de conformidad con el inciso 10 del artículo 55 y con el artículo 110.*
20. *Decretar el traslado de las Cámaras Legislativas fuera de la capital de la República, por causa de fuerza mayor justificada o mediante convocatoria del Presidente de la República.*
21. *Conceder amnistía por causas políticas.*
22. *Interpelar a los Secretarios de Estado y a los Directores o Administradores de Organismos Autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara que lo solicite, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.*
23. *Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado, o contraria a la Constitución».*

Tal y como lo dispone el artículo 16 del texto constitucional no es sino a través del Congreso Nacional, compuesto por un senado y una cámara de diputados, que se ejerce el poder legislativo. La potestad legislativa es en concreto irrenunciable, no puede sujetarse a limitaciones mediante convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados, de conformidad con los principios del derecho internacional. El Art. 4 de la Carta Sustantiva reconoce la independencia de los poderes del Estado y condena la delegación de sus atribuciones. Estas potestades político-administrativas en general son desarrolladas y materializadas por la actividad legislativa del Congreso.

### **1. Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar su modo de recaudación e inversión**

“*Nullum Tributum Sine Leye*”: No hay tributo sin ley previa. La reserva de ley tributaria “exige que la ley establezca claramente,

los méritos obligados al pago, el sistema o base para determinar el hecho imponible, la fecha de pago, las exenciones, las infracciones y sanciones, el órgano competente para recibir el pago, etc. (Bidart Campos, German J. “ Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Ediar Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, 1989, Pág. 264).

Se entiende en general que la determinación de la tarifa no puede depender de la discrecionalidad administrativa, porque ello será violatorio del principio de separación de poderes. Si sólo a la ley es permitido fijar los impuestos, esa facultad tiene necesariamente que referirse a todos los elementos del tributo, entre los que merece especial atención la tarifa, es decir, el “quantum” que dada la respectiva situación de hecho, es la base para determinar lo que en cada caso debe cubrir el contribuyente. (*Hernández Valle, Rubén*, *Constitución Política de la República de Costa Rica comentada y anotada*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1998, Pág. 323).

*“El Art. 37, numeral 1 de la Constitución dispone que corresponde al Congreso Nacional establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión, lo que supone que ese órgano tiene facultad no sólo para establecer los impuestos o contribuciones generales, determinando el monto de su recaudación, sino también su inversión, lo cual es completamente compatible, cuando los mismos son destinados a una entidad de derecho público, dotada de personería jurídica, como resulta en la especie. (B. J. 1076).*

Es la fiscalidad uno de los elementos esenciales de la economía de mercado, a tal extremo que la existencia de un sistema justo y suficiente constituye la base de la legitimación ética y de la eficiencia permanente de una economía libre. Cuanto mayor sea la riqueza de un individuo, mayor ha de ser la cantidad con la que

ha de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas. (Jorge Prats, Eduardo: “Los Principios constitucionales de la Tributación”, Estudio Jurídicas, Volumen V, número 1, enero-abril 1995, Ediciones Capeldom, Santo Domingo, Pág. 118).

La violación al principio de estricta legalidad en materia tributaria, está tipificada en el Art. 174 del Código Penal Dominicano como delito de concusión, y se aplica a todo aquel que participa en la fijación de tasas, impuestos o contribuciones, al margen de la ley adjetiva.

El principio de igualdad tributaria aparece estrechamente ligado a la uniformidad y generalidad del tributo en todo el país; sin embargo, la propia Constitución en su Art. 85 confiere a los ayuntamientos el poder de establecer arbitrios.

La mayoría de las legislaciones de América Latina clasifican los tributos en tasas y contribuciones especiales. Son tributos “aquellas prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

El magistrado Oliver W. Holmes aseveró con acierto, que los impuestos eran el precio de la civilización, ya que sin ellos el Estado no puede atender a las exigencias de éste último.

La potestad tributaria dice relación con todos los tributos (impuestos, tasas especiales), por estar sometidos al principio de legalidad, y ser establecidos en virtud del poder del imperio del estado, y por tanto, ser exigible su cumplimiento coactivamente. (Ross, “Jaime” La potestad Tributaria, Año I, Vol. II, Pág. 42).

Derivado de su poder soberano el Estado detenta la capacidad de tener a su cargo todo el proceso de la tributación, no es un poder que se le puede otorgar, dependiendo del rumbo económico de la nación, es una facultad inherente a sí.

También se ha esgrimido como fundamento de la potestad tributaria el poder impositivo y el poder de policía. El primero sería el poder soberano del Estado para exigir tributos a personas o aplicarlos sobre bienes, y el segundo, sería la de los Estados soberanos de controlar personas y bienes dentro de su jurisdicción, en interés del bienestar general. (Idem, Pág. 41).

Merecen especial atención las siguientes leyes relacionadas con asuntos impositivos, a saber: 243 General de alcoholes, la que modifica los artículos 367 y 375 de la ley 11-92 Código Tributario de la República Dominicana; 1-04 sobre el 5%; 2-04 sobre el 2%; 3-04 que modifica el Impuesto Selectivo al Consumo; 145-01 que modifica los artículos 2 y 3 de la ley 18-88 sobre IVSS; 8-90 sobre Fomento y Establecimiento de Zonas Francas y crecimiento de las Existentes; 147-00 Reforma Tributaria que modifica el Código Tributario; 18-88 sobre el Impuesto a la vivienda Suntuaria y Solares Urbanos no edificados; 166-97 sobre la creación de la DGII (Fusión DGRI y DGISR), y 25-69 sobre el impuesto de sucesiones y donaciones.

## **2. Aprobar o desaprobado, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo**

### **Historia**

La Constitución de la República aprobada en el año 1844, prevé la existencia de una cámara baja denominada tribunado, y una cámara alta, denominada consejo conservador.

El primer precedente histórico sobre rendición de cuentas que conoce la nación dominicana, lo realizó Juan Pablo Duarte y Diez, el 12 de abril del año 1844, luego de regresar de la champaña del sur, a pocos días de haberse proclamado la Independencia Nacional.



La primera Constitución de la República de fecha 6 de noviembre de 1844, no contempló la institución de la Cámara de Cuentas, sino el Consejo Administrativo, que consistía en un grupo de funcionarios del Poder Ejecutivo, que se reunía una vez al año, para examinar las cuentas generales y particulares de la nación y rendir un informe con su opinión al Congreso Nacional.

Durante el período histórico-político iniciado con la anexión a España en el 1861, el nuevo orden impuesto hizo de lado el funcionamiento de la Cámara de Cuentas, pues solo así se explica que el 27 de junio de 1896 fuera votada la Ley No. 3659, mediante la cual se creaba nuevamente la Cámara de Cuentas. La Ley No. 3659 se mantuvo intacta hasta que en el año 1928, donde la Ley No. 950 modifica el Art. 15 del citado ordenamiento legal, modificación que viene a atenuar las atribuciones de la Cámara en lo que respecta al poder de perseguir directamente las acciones en contra del erario. Tanto la Ley No. 3659 del año 1896 como la No. 950 del año 1928 fueron derogadas por la Ley No. 130 del año 1942.

Posteriormente, a raíz de una serie de modificaciones hechas a la Constitución, se estableció la existencia del Poder Legislativo, integrado por un órgano denominado Congreso Nacional, el cual está constituido por un Senado y una Cámara de Diputados, cuyo objetivo principal es el de dotar al país de los instrumentos legales necesarios para su adecuado desarrollo dentro del estado de derecho existente en la Nación.

### **Cámara de Cuentas**

La Ley No. 1494 del año 1947 instituye la jurisdicción contencioso-administrativa estableciendo el Tribunal Superior Administrativo. Dicha ley deroga las disposiciones legales que se referían a las atribuciones contencioso-administrativas que correspondían a la Cámara de Cuentas. Cuatro años más tarde, la Ley No. 2690 del año 1951, pasa a la Cámara de Cuentas las atribuciones de Tribunal

Superior Administrativo, al tiempo que dispone el nombramiento de dos nuevos miembros para dicho órgano.<sup>1</sup>

El 2 de diciembre del año Mil Novecientos Cuarenta y Dos (1942), fue promulgada la Ley No.130 sobre la Cámara de Cuentas de la República que rigió los destinos de dicha institución hasta el 23 de abril del año 2004.

En fecha 20 de enero del año 2004, fue promulgada la Ley No. 10-04 sobre la Cámara de Cuentas, que faculta al Pleno de miembros de dicha entidad para dictar los reglamentos que pudieren resultar útiles para la aplicación de dicha ley.

Esta legislación prescribe en sus artículos 46 al 49, el establecimiento a cargo de la Cámara de Cuentas de responsabilidades de carácter civil y administrativo e indicios de responsabilidad penal a cargo de los responsables de ocasionar perjuicio patrimonial al Estado Dominicano.

### **Facultad Constitucional Reglamentaria**

Bajo la Sección IV de la Constitución, con el título de “Disposiciones Comunes a Ambas Cámaras”, el Art. 28 de la Constitución de la República, establece que el Senado y la Cámara de Diputados tienen la facultad de reglamentar lo que conviene a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares, creándose las Comisiones que estimen necesarias para el cometido de sus atribuciones.

El 14 de septiembre del año 1937, la Cámara de Diputados, aprobó su reglamento interno, el cual serviría de base para el desenvolvimiento óptimo de las labores de dicha cámara. Después, el 12 de octubre del año 1938, fue aprobado por la Cámara de Diputados, el

---

1 Manual de Organización del Estado Dominicano, ONAP, 2004.

Reglamento para el Régimen del Personal Subalterno de la Secretaría de la Cámara de Diputados, a fin de establecer el marco legal de relación laboral entre los empleados de la referida cámara y dicho organismo.

El Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, fue modificado posteriormente, por las Resoluciones S/N de fechas 1 de agosto del 1978 y 13 de septiembre del año 2000, respectivamente, emitidas por esa entidad.

Por su parte, el Senado de la República el 22 de febrero del año 1939, aprobó su Reglamento Interno, en el cual se amplían la competencia y atribuciones estipuladas en la Constitución de la República. Luego este Reglamento fue derogado mediante la Resolución S/N de fecha 5 de julio del año 1994, que aprobó el nuevo Reglamento mediante el cual se regiría el referido organismo. Posteriormente, el 10 de abril del año 1997, el Senado emitió una resolución mediante la cual se crea la Comisión de Ética del Senado de la República Dominicana, para, de esa manera, implantar las normas Éticas que debe exhibir el legislador.

En el año 1998, mediante la Ley No. 340-98 del 14 de agosto, se creó el Instituto de Previsión Social del Congresista Dominicano, con calidad de asociación civil, autónoma, apolítica y apartidista, legalmente establecida, con personalidad jurídica y con patrimonio propio, formada por los senadores y diputados del Congreso de la República y ex-legisladores electos a partir de las elecciones de 1994, con el objetivo de procurar el bienestar y la protección social y económica de sus integrantes.<sup>2</sup>

### **Reglamento del Senado**

La Comisión de Planificación y Presupuesto estará encargada de dar seguimiento a la tramitación y ejecución del Presupuesto de

---

2 Ob. Cit., Manual de Organización del Estado Dominicano, ONAP, 2004

Ingresos y Ley de Gastos Públicos aprobado cada año debiendo, cuando menos, al final de cada legislatura ordinaria, presentar un informe pormenorizado del curso del mismo, así como de las partidas presupuestarias específicas de las Entidades Autónomas y Descentralizadas del Estado.<sup>3</sup>

### **Reglamento de la Cámara de Diputados**

De la Cámara de Diputados, es la comisión encargada de conocer, estudiar y proponer al Pleno las acciones que correspondan, con base en los informes que la Cámara de Cuentas emita en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución y las leyes. Cuando para los fines antes descritos se acuerde la creación de una comisión bicameral, cinco de los integrantes de esta comisión pasarán a formar parte de la comisión bicameral del Congreso Nacional que se forme juntamente con el Senado.

La Comisión de Presupuesto está encargada de dar seguimiento a la formulación y ejecución del presupuesto de ingresos y ley de Gastos Públicos del Gobierno Central aprobado cada año, debiendo, cuando menos al final de cada legislatura ordinaria, presentar una evaluación pormenorizada de la ejecución del mismo, así como del de las entidades autónomas y descentralizadas del Estado.<sup>4</sup>

### **Cámara de Cuentas. Base Legal. Naturaleza<sup>5</sup>**

La Cámara de Cuentas de la República Dominicana, en su calidad de órgano instituido por la Constitución con carácter principalmente técnico, goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y, en tal virtud tiene personalidad jurídica instrumental,

---

3 Numeral 17, artículo 113 del Reglamento del Senado de la República, aprobado por Resolución del 8 de octubre del 2003.

4 Números 9 y 31 Art. 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución del 25 de febrero del 2004.

5 [www.ccuentas.gov.do](http://www.ccuentas.gov.do).

correspondiéndole el examen de las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, estudios e investigaciones especiales para informar a quienes sea de rigor, conforme a las normas constitucionales y la Ley.<sup>6</sup>

La Cámara de Cuentas tendrá jurisdicción nacional, su sede principal estará ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, y tendrá oficinas o delegaciones en los lugares que considere adecuado.<sup>7</sup>

### **Sujetos de aplicación o Control Externo de la Cámara de Cuentas**

Se encuentran supeditadas al ámbito de la Ley de la Cámara de Cuentas y al presente Reglamento sin que resulte limitativa la enunciación:

- 1) Todos los sujetos indicados en el Art. 2 de la Ley 10-04;
- 2) Las Organizaciones no gubernamentales (ONG's) que reciban recursos públicos ya fueren por su origen o destino;
- 3) Los partidos, movimientos políticos e instituciones que reciban o manejen fondos públicos;
- 4) Todas las dependencias estatales situadas o apoderadas en el extranjero, tales como misiones o representaciones diplomáticas, comisiones de apoyo o asistencia internacional, delegaciones ante organismos internacionales, o entidades de otros países o grupo de países;

---

6 Art. 9, Ley 10-04 de fecha 23 de enero de 2005, sobre la Cámara de Cuentas.

7 Párrafo, Art. 9, Ibidem.

- 5) Entidades extranjeras o internacionales que manejen o administren recursos del Estado Dominicano, o fondos otorgados a los fines de asistir a éste.<sup>8</sup>

### **Atribuciones**

Además de las atribuciones que le confiere la Constitución de la República, la Cámara de Cuentas tiene las siguientes:

- 1) Practicar auditoría externa financiera, de gestión, estudios e investigaciones especiales a los organismos, entidades, personas físicas y jurídicas, públicos o privados, sujetos a esta ley;
- 2) Solicitar a quien corresponda, toda la información necesaria para cumplir con sus funciones;
- 3) Tener acceso irrestricto a las evidencias documentales, físicas, electrónicas o de cualquier otra naturaleza, necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones de auditoría, estudios e investigaciones especiales de la gestión pública y de las personas físicas o jurídicas de carácter privado, sujetas al ámbito de esta ley;
- 4) Formular disposiciones y recomendaciones de cumplimiento obligatorio por parte de los servidores públicos que son legal o reglamentariamente responsables de su aplicación;
- 5) Identificar y señalar en los informes los hechos relativos a la violación de normas establecidas que originan responsabilidad administrativa, civil o indicios de responsabilidad penal;
- 6) Emitir resoluciones, con fuerza ejecutoria, en el ámbito de la responsabilidad administrativa y civil;

---

8 Ver Art. 29, Reglamento 06/04 de fecha 29 de septiembre 2004.

- 7) Requerir a las autoridades nominadoras la aplicación de sanciones a quien o quienes corresponda, en base a los resultados de sus actividades de control externo;
- 8) Elevar los casos no atendidos, señalados en el literal anterior, a las máximas autoridades nacionales, con el objeto de que se apliquen las sanciones correspondientes a los involucrados en los hechos de que se trate;
- 9) Requerir a la autoridad competente la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos que no colaboren con el personal de la Cámara de Cuentas para el adecuado cumplimiento de sus funciones, o que de alguna manera obstruyan el buen desenvolvimiento de las mismas;
- 10) Investigar las denuncias o sospechas fundamentadas de hechos ilícitos contra el patrimonio público, o apoyar, si es el caso, las labores de los organismos especializados en la materia;
- 11) Emitir normativas en materia de control externo;
- 12) Conocer y opinar de manera vinculante las normativas de control interno;
- 13) Requerir a la Contraloría General de la República y, por su conducto, a las unidades de auditoría interna, el envío de sus planes de trabajo y los informes de sus actividades de control, en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud;
- 14) Solicitar que la Contraloría General de la República, o las unidades de auditoría interna, si es el caso, verifiquen el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Cámara de Cuentas;

- 15) Elaborar y actualizar los reglamentos, manuales, guías y demás instrumentos que se requieran para su desarrollo organizacional y administrativo;
- 16) Auditar o analizar con oportunidad la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos que cada año aprueba el Congreso Nacional;
- 17) Participar por iniciativa propia, o apoyando a otros organismos, en actividades que prevengan o combatan la corrupción;
- 18) Suscribir convenios de cooperación técnica, con instituciones nacionales e internacionales, relacionados con sus funciones;
- 19) Evaluar el trabajo de auditoría externa efectuado por firmas o personas naturales privadas, en las entidades y organismos sujetos a esta ley;
- 20) Proporcionar asesoría técnica a las entidades y organismos sujetos a la aplicación de esta ley, respecto a la implantación del Sistema Nacional de Control y Auditoría en las materias que le competen, de acuerdo con esta ley;
- 21) Emitir los reglamentos que sean necesarios para la cabal aplicación de esta ley;
- 22) Todas las demás que tiendan a fortalecer y promover la gestión eficiente, eficaz, económica y transparente de la administración de los recursos públicos y la rendición de cuentas;
- 23) Proporcionar asesoría técnica a las entidades y organismos sujetos a la aplicación de esta ley, respecto a la implantación del Sistema Nacional de Control y Auditoría en las materias que le competen, de acuerdo con esta ley;



- 24) Emitir los reglamentos que sean necesarios para la cabal aplicación de esta ley;
- 25) Todas las demás que tiendan a fortalecer y promover la gestión eficiente, eficaz, económica y transparente de la administración de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

### **Reglamento de la Cámara de Cuentas. Relación con el Legislativo**

La prerrogativa legal que establece el Art. 6 de la Ley 10-04, y que evidencia la supremacía dentro del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Cámara de Cuentas, no limita ni merma las facultades que tiene el Congreso Nacional, acorde con la Constitución de la República, en el ejercicio del Control Legislativo, quien debe cumplir a cabalidad sus funciones.

Las relaciones del Congreso Nacional de La República Dominicana con la Cámara de Cuentas se producirán a través de los presidentes de ambas instituciones.

La Cámara de Cuentas rendirá al Congreso Nacional, en la primera legislatura ordinaria de cada año, acorde a lo establecido en el Art. 79 numeral 2) de la Constitución de la República, el informe respecto del examen de las cuentas generales y particulares de la Nación correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior.

El control legislativo tendrá a su cargo la verificación y aprobación del informe que le sea sometido por la Cámara de Cuentas. A los fines de cumplir con esta labor podrá: 1) Solicitar cualquier aclaración o explicación del contenido del informe; 2) Pedir la colaboración de la Cámara de Cuentas para la interpretación de los resultados de las auditorías realizadas por ella; 3) Solicitar la realización de nuevas auditorías en caso de que el Congreso

Nacional considere que las presentadas no serán lo suficientemente claras, o en caso de sospechar el uso incorrecto de los fondos públicos por parte de cualesquiera de las personas sometidas a la Ley No. 10-04 y al presente Reglamento.

El Presidente de la Cámara de Cuentas comparecerá ante la el Congreso Nacional cuantas veces sea llamado para informar sobre los asuntos que este requiera y que sean de la competencia de la Cámara de Cuentas.

Para la materialización de la comparecencia prevista en este artículo, la Cámara de Cuentas deberá ser convocada mediante comunicación al menos 15 días antes a la fecha programada, debiendo constar en la convocatoria los motivos que la fundamentan.<sup>9</sup>

A modo de conclusión, debemos reflexionar en el sentido que la facultad reglamentaria de un órgano del Estado, no esta llamada a fijar modalidades, procedimientos, ni limitantes a las atribuciones de orden constitucional privativas del legislativo.

### **De los Secretarios de Estado**

Estos funcionarios públicos suministrarán al Senado, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Cuentas los informes que dichos organismos soliciten en relación con las funciones de esos organismos.<sup>10</sup>

### **3. Conocer de las observaciones de las leyes que haga el Poder Ejecutivo**

El Presidente de la República está en la obligación constitucional de promulgar la ley dentro de los ocho (8) días de recibirla del

---

9 Artículo 57 al 61 del Reglamento de la Cámara de Cuentas.

10 Artículo 9 de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, No. 4378 del 10 de febrero del 1956, G.O. No. 7947.

Congreso y a publicarla dentro de los quince (15) días de la promulgación, salvo que la ley fuera declarada de urgencia, caso en el cual procederá a promulgar dentro de los tres (3) días del recibo de ella de parte del Congreso Nacional; ocurre con frecuencia que el Ejecutivo al recibir una ley ya del Senado, ya de la Cámara de Diputados, considera que la ley adolece de vicios formales o en su contenido, o en su oportunidad, circunstancia en la cual podrá usar la prerrogativa del veto, que en nuestro país, al igual que en el grueso de las naciones con textos constitucionales más o menos modernos, resulta en un veto meramente suspensivo, referido en el acápite *ut-supra* transcrito como observación a las leyes.

Cuando el Presidente de la República devuelve una ley al Congreso Nacional, por vía del órgano (Senado o Cámara de Diputados) que la aprobó en segundo término, y a propósito del proceso de elaboración, ese órgano se obliga a someter el proyecto a una nueva discusión en la sesión más próxima, si dicho proyecto recibe el voto favorable de las dos terceras partes de la matrícula de dicha Cámara, se pasa al otro órgano para agotar idéntico trámite, y si es aprobado por las dos terceras partes de ese, el proyecto de ley se considera definitivamente aprobado, y se remitirá al Presidente para sus promulgación y publicación.

Es obvio que aun cuando la Carta Magna no refiere la sanción específica que implicaría para el Presidente de la República el negarse a promulgar o a publicar la ley en la forma y los plazos establecidos, estaría sin embargo, violando su juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, siendo la observación la expresión del ejercicio de una potestad discrecional del Poder Ejecutivo, podrá éste renunciar a la observación (cuando considere que ha perdido el carácter oportuno, por ejemplo) cuando lo juzgare necesario para el interés público.

La competencia de las Cámaras en caso de observación es más bien limitada, pues solo puede conocer de la parte señalada en el

veto, quedando impedidas para referirse a aspectos distintos a los cuestionados. En cualquier caso, la opción resulta muy clara: o acoge la observación al proyecto de ley y lo devuelve al Ejecutivo para su sanción, o bien repudia las razones que dan lugar a la dicha observación y refrenda el proyecto de ley por las dos terceras partes de la matrícula de la Cámara.

Este acápite está indisolublemente ligado al Art. 41, el cual otorga facultad exclusiva al Presidente de la República de hacer esas observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso.

#### **4. Proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el inciso 10 del Art. 55 y el Art. 110**

##### **Reglamento del Senado**

La Comisión de recursos naturales y medio ambiente tendrá a su cargo el conocimiento de los temas relativos a la preservación de los recursos naturales, la reglamentación de su uso y el fomento de su racional aprovechamiento, así como de las políticas que promuevan un desarrollo humano sostenible.<sup>11</sup>

##### **Reglamento de la Cámara de Diputados**

La Comisión de Finanzas tendrá como responsabilidad tratar los asuntos atinentes al sistema monetario y financiero, finanzas públicas, mercado de valores, impuestos, aranceles y rentas nacionales, bienes nacionales, valores públicos y especies timbradas, sistema de seguros y reaseguros y otros temas relacionados.

La Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales tendrá a su cargo el conocimiento de los temas relativos a la preservación

---

11 Numeral 19, artículo 113 del Reglamento del Senado de la República, aprobado por Resolución del 8 de octubre del 2003.

de los recursos naturales, su uso y el fomento de su racional aprovechamiento, así como de las políticas que promuevan un desarrollo humano sostenible.<sup>12</sup>

### **Bienes Nacionales**

Se crea la Dirección General de Bienes Nacionales,<sup>13</sup> bajo la dependencia jerárquica de la Secretaría de Estado de Finanzas.

El Director General de Bienes Nacionales tendrá, en relación con los bienes del dominio público y privado de Estado las atribuciones y deberes que han correspondido hasta el presente, por virtud de las leyes y reglamentos, al Secretario de Estado de Finanzas, al Tesorero Nacional y al Encargado General de Bienes Nacionales.

El servicio de suministros a las oficinas públicas no está regido por la ley de Bienes Nacionales.<sup>14</sup>

Será deber del Director General de Bienes Nacionales llevar y mantener al día el Catastro de los Bienes inmuebles del Estado y el de los bienes inmuebles que pertenezcan al patrimonio de los organismos autónomos del Estado.

Es obligación de toda entidad o funcionario que haya intervenido en la adquisición o enajenación de bienes inmuebles comunicarlo a la Dirección General de Bienes Nacionales.

Toda entidad o funcionario que haya intervenido en la construcción o ampliación de mejoras permanentes pertenecientes al Estado, sobre terrenos propios o no, debe comunicar los datos correspondientes a

---

12 Numerales 21 y 25, artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución del 25 de febrero del 2004.

13 [www.bn.com.do](http://www.bn.com.do).

14 En este sentido ver: Ley No. 295 de Aprovechamiento del Gobierno, No. 8994, de fecha 30 de junio del 1966;

la Dirección General de Bienes Nacionales, para que esta haga sobre el Catastro las inscripciones o anotaciones correspondientes.<sup>15</sup>

### **Venta de Bienes del Estado del Dominio Privado**

Los Bienes Inmuebles del dominio privado del Estado no podrán ser vendidos de grado a grado. Estas ventas se realizarán mediante procedimiento de licitación.

Cuando se decida vender un inmueble perteneciente al Estado o se reciba una solicitud de compra, el Administrador General de Bienes Nacionales, hará publicar un aviso en la prensa diaria de circulación nacional, en el cual indicará los datos del inmueble, el precio y demás condiciones de la venta”.<sup>16</sup>

### **Medio Ambiente**<sup>17</sup>

La Ley sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene por objeto establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, asegurando su uso sostenible, las que son de orden público.

Los Recursos Naturales y el Medio Ambiente son patrimonio común de la Nación y elementos esenciales para el desarrollo sostenible del país.

Es de interés nacional la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales, el medio ambiente y los bienes que conforman el patrimonio natural y cultural.

---

15 Artículo 1 al 5 de la Ley que instituye la Dirección Nacional de Bienes Nacionales, No. 1832 de fecha 3 de noviembre del 1948.

16 Artículo 1 y 2 de la Ley No. 119 de fecha 20 de enero del 1964, que regula la venta de los bienes inmuebles del dominio privado del Estado, o pertenecientes a sus entidades autónomas.

17 Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales: [www.medioambiente.com.do](http://www.medioambiente.com.do)

Es responsabilidad del Estado, de la Sociedad y de cada habitante del país proteger, conservar, mejorar, restaurar y hacer un uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, y eliminar los patrones de producción y consumo no sostenibles.<sup>18</sup>

## **Arrendamiento de Bienes Propiedad del Estado**

### **Historia**

En el campo de las relaciones exteriores, las dos tendencias sobre la posibilidad del arrendamiento de inmuebles del Estado, anteriores a 1882, habían sido: primero, el temor de que Haití intentase recuperar el control de la pequeña República, y segundo, el intento de convencer a una potencia extranjera de que extendiese su protección a la República Dominicana, o por lo menos, comprase o arrendase parte del patrimonio nacional, -ordinariamente la Bahía de Samaná-, a cambio de fondos para que el dictador de turno pudiese hacer frente a sus obligaciones financieras y militares. Estas dos tendencias se relacionaban íntimamente. Durante quince años después del desalojo de los haitianos en 1844, los dominicanos vivieron con el pánico de que sus antiguos dueños volvieran a someterlos.<sup>19</sup>

### **Base Legal**

Los bienes inmuebles propiedad del Estado que no estén destinados a servicios públicos o uso común, podrán ser concedidos en arrendamiento por el Tesorero de la República, en provecho de cualquier persona privada, sociedad o corporación,

---

18 Artículos del 1 al 5 de la Ley 64-00, de fecha 18 de agosto del 2000, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.

19 Hauch, Charles Christian, *La República Dominicana y sus Relaciones Exteriores, 1844-1882*, Sociedad de Bibliófilos Dominicanos, Inc. 1996.

previa solicitud del interesado y de acuerdo con las condiciones que se establecen en la ley.<sup>20</sup>

### **Jurisprudencia**

El Congreso puede hacerse asistir de las funciones que le son propias a Bienes Nacionales.

Si bien el Art. 4 de la Constitución declara que los tres poderes en que se divide el gobierno de la Nación, son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones y que sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por la misma Constitución y las leyes, dicha disposición, en modo alguno, puede ser interpretada en el sentido de restringir el derecho que tiene el Congreso Nacional de hacerse asistir de otros organismos técnicos del Estado, como son la Administración General de Bienes Nacionales<sup>21</sup> y la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado,<sup>22</sup> antes de adoptar una decisión que requiere conocimientos especializados con los cuales no cuenta dicho organismo, como es el caso de la evaluación y discusión de las condiciones de calidad, valor y tiempo de ejecución de las obras de ingeniería a recibir, en virtud del contrato de permuta, por el Estado Dominicano; que ninguna disposición de la Constitución ni de la ley, ponen a cargo del Congreso Nacional, como una de sus atribuciones indelegables, la misión asignada a los organismos señalados.<sup>23</sup>

---

20 Artículo 1ro. de la Ley de Arrendamiento de Bienes del Estado, No. 1421 de fecha 22 de noviembre del 1937 y Ley de Tesorería Num. 3893, de fecha 18 de agosto de 1954; Ver: [www.tesoreria.gov.do](http://www.tesoreria.gov.do).

21 Ley No. 1832 de fecha 3 noviembre 1948 y Reglamento 7672, del 3 de octubre de 1951, sobre Solicitud de Compras de Bienes Inmuebles de Dominio Privado del Estado.

22 En este sentido Ver: Decreto No. 446-00 de fecha 16 de agosto de 2000, que crea la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado.

23 B.J. 1053, Pág. 3.



### **Bienes de dominio privado. Definición. Base Legal**

Integran el dominio privado del Estado, el conjunto de bienes de su pertenencia que, sujetos a ciertas reglas y modalidades, están sometidos al mismo régimen jurídico que los bienes de los particulares y, por tanto, son enajenables, en tanto que, los bienes del dominio público son aquellos inmuebles que deben estar permanentemente a disposición del público o de ciertos servicios públicos y, por tanto, son inajenables; que la enumeración de los bienes que constituyen el dominio público en la República Dominicana, no es hecha por la Constitución sino por el Código Civil y leyes especiales, como se indica, por ejemplo, en los artículos del 538 al 541 de dicho código.<sup>24</sup>

### **Facultad de enajenación, vía legislativa, de bienes del dominio privado del Estado**

El Congreso Nacional, lejos de infringir principios constitucionales al dictar la Ley No. 141-97, (Ley General de Reforma a la Empresa Pública) puso en práctica la facultad que le atribuye la Constitución, en su Art. 37, inciso 4, de proveer a la enajenación de los bienes privados de la Nación como son las empresas públicas comprendidas en el Art. 3 Ley 141-97.<sup>25</sup>

### **Facultad de protección por inembargabilidad, vía legislativa, de los bienes del dominio privado del Estado**

Si bien la embargabilidad es la regla, en virtud de que los bienes del deudor son, como lo proclama el Art. 2092 del Código Civil, la prenda común de sus acreedores, la inembargabilidad, en cambio, constituye la excepción, de lo cual se infiere que un bien no puede

24 B.J. 1076. Pag. 65.

25 B. J. 1078, Pág. 70; Ver también: Ley No. 141-1997 de fecha 24 de junio de 1997, que crea el Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER).

ser sustraído del embargo de sus acreedores, excepto si la ley lo declara inembargable o permite a su propietario conferírle esa calidad. En el primer caso se trata de una medida protectora instituida en razones de orden público, e interés general, y en el segundo, la inembargabilidad se funda en motivos de interés privado, como el caso, entre otros, de los inmuebles declarados bien de familia; que en ambos casos se trata de preservar un bien, mueble o inmueble, de los efectos de la expropiación forzada, sin que ello implique necesariamente retirarlo del comercio.

La inembargabilidad de los bienes que integran el patrimonio de las empresas del grupo CORDE,<sup>26</sup> proviene de la Ley No. 16-88 del 26 de enero de 1988, en virtud de la cual se dispuso que “los bienes de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) y de las empresas que ésta administra, son inembargables, salvo en los casos en que éstas realicen operaciones de crédito hipotecario de derechos reales o prendarios”. Ningún texto de la Constitución restringe la facultad del legislador ordinario para atribuir la calidad de inembargable a determinados bienes, independientemente de que estén o no afectados a un servicio público, ya que los bienes del dominio privado del Estado, como lo son en última instancia, los bienes que integran el patrimonio de las empresas de CORDE, pueden ser reconocidos como tales por la ley; que lejos de constituir un privilegio, dar categoría de inembargables a ciertos bienes, como ocurre con los comprendidos en la ley cuya inconstitucionalidad se demandó, coloca a las empresas propietarias de ellos, por el contrario, en situación de desventaja frente a la competencia, cuyos acreedores, en caso necesario, no tendrían, para el cobro de sus créditos, las restricciones e inconvenientes que se crean frente a un deudor con patrimonio inembargable, lo que indudablemente desalienta la negociación.<sup>27</sup>

---

26 Institución existente en el organigrama estatal, pero sin actividad.

27 B.J. 1080, Pág. 41.

### **Facultad de enajenación, transferibilidad o cesibilidad de áreas protegidas, sujetas al trámite legal**

Sobre la aducida violación del Art. 37 numeral 4 de la Constitución, según el cual es atribución del Congreso Nacional proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, alegada por los impetrantes, es de resaltar que el texto de dicha disposición reza del modo siguiente: “Proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el inciso 10 del Art. 55 y el Art. 110”, lo que revela, en primer término, que el canon constitucional citado en apoyo, no sólo ordena proveer lo que los impetrantes destacan en esta parte de su instancia, sino también a “la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación,...”, lo que obviamente proclama la transferibilidad o cesibilidad de tales bienes dentro de los cuales se comprenden áreas que corresponden a parques nacionales que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas siempre que se observen las regulaciones que se hayan dictado para su protección y conservación, como se ha hecho en este caso, por lo que con la liberalización de algunas zonas de estas regiones de nuestra geografía mediante una ley del Congreso Nacional, no conlleva, en modo alguno, violación a la Constitución de la República.<sup>28</sup>

### **5. Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y objetos antiguos y a la adquisición de éstos últimos**

Se reconoce en esta disposición la especial importancia y el empeño al mantenimiento y fomento del Estado en pro del patrimonio cultural; en ese caso, en su expresión física-material. La Ley 138 del catorce de junio de mil novecientos sesenta y ocho,

---

28 B.J. 1131, Pág. 41.

de Patrimonio Cultural, se ocupa de desarrollar y regular buena parte de esta disposición.

**6. Crear o suprimir provincias, municipios u otras divisiones políticas del territorio y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, previo estudio que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio**

**De las Provincias**

**Historia**

Durante toda la era comprendida entre el descubrimiento de la isla y el tratado de Basilea en que Santo Domingo fue cedido a Francia por España,<sup>29</sup> el país estuvo dividido en municipios, cada uno de los cuales se hallaba regido por un ayuntamiento o cabildo.

En el orden judicial había tres circunscripciones denominadas «partidos»: el del Osama, el del Cibao y el de Los Llanos, que equivaldrían a sur, norte y este. Más tarde se elevaron a cinco: Santo Domingo, Santiago, La Vega, Azua y el Seybo, organización que fue mantenida durante la primera independencia.

Durante la ocupación haitiana, la única preocupación de los invasores fue el establecimiento de jefaturas militares en diferentes zonas que les permitieran mantener sojuzgado el país.

En el año de 1844, al constituirse la República el territorio de ésta fue dividido en cinco provincias, que correspondían a los cinco «partidos» existentes en la última época colonial española, a saber: Santo Domingo, Santa Cruz de El Seybo, Concepción de La Vega, Santiago de los Caballeros y Compostela de Azua. La reforma del

---

29 En el Año 1795.

10 de febrero del año 1858 (Constitución de Moca) la dividió en tres departamentos, subdivididos éstos en cinco provincias, mencionadas anteriormente. Después de la Restauración Política de la República, la Constitución del 14 de noviembre de 1865 instituyó una nueva denominación: «distrito» y creó los de Puerto Plata y Samaná.

Entre provincia y distrito no había, sin embargo, en la práctica diferencia alguna. Distrito significaba en todo caso, un territorio que se desprendía del que integraba hasta ese momento, una provincia. Posteriormente y en virtud de decretos legislativos se fueron creando: el 25 de abril de 1879 el distrito de Monte Cristi; el 12 de septiembre de 1881 el distrito de Barahona; y el 23 de julio de 1882 el distrito de San Pedro de Macorís.

En la Reforma Constitucional del 17 de noviembre de 1887 se creó la provincia Espaillat y por decreto del 3 de junio de 1896 el distrito Pacificador. En la reforma constitucional de 1907 se suprimió la denominación de «distrito» y se dió a todas las circunscripciones territoriales el nombre de «provincias». Finalmente, una ley del 11 de noviembre de 1932 suprimió la provincia de Santo Domingo y la sustituyó con la provincia Nacional (limitada a lo que constituía la común de Santo Domingo) y la provincia Trujillo, formada con comunes o partes de comunes de la antigua provincia de Santo Domingo, la de Azua y la de La Vega. Por Ley del 7 de septiembre de 1934 la provincia Nacional se cambió en Distrito Nacional, que por la ley del 15 de enero de 1936, se denominó Distrito de Santo Domingo.<sup>30</sup>

### **Base legal**

El régimen de las provincias se halla regulado en la República Dominicana por la Constitución y por la Ley No. 2661 sobre

---

30 Tronco de la Concha, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Cuarta Edición, ONAP, 1981, Pág. 344.

atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles de las Provincias, de fecha 31 de diciembre de 1950.

Las provincias, según la Constitución, son gobernadas del modo y en la forma previstas por la ley. Debe haber en cada una un gobernador nombrado por el Presidente de la República. Para ser Gobernador se requiere ser dominicano mayor de veinticinco años de edad y estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. La Ley del 31 de diciembre del 1959 reglamenta las condiciones para ser gobernador y sus atribuciones.

## **De los Municipios**

### **Historia**

En los primeros tiempos coloniales existía de derecho solamente el municipio urbano; es decir, que se necesitaba un agrupamiento de familias en poblado para que se le reconociese como entidad jurídica. El municipio rural, esto es, el ayuntamiento de familias del campo, se hallaba encomendado al cuidado de ciertos funcionarios que dependían del gobierno colonial. Por lo general, los pueblos y ciudades principales se formaron de una vez, merced al encauzamiento de familias hasta determinado sitio, escogido por representantes del Rey.

Así sucedió con Santo Domingo, Santiago, La Vega, el Seybo, Compostela de Azua, Lares de Guaba y Buenaventura de la Vera Paz, Bonao, Bánica y otras. Después, por movimiento espontáneo de familias hacia determinado lugar se les reconoció con el tiempo el carácter de Municipios. Fue lo que aconteció con el Cotuí, Hato Mayor, Baní y otros.

Al constituirse la República, se reconoció la condición de Municipios a los que lo habían sido hasta el año 1821 (antes de la dominación haitiana). No hubo distinción entre municipios urbanos y rurales.

La común incluía una extensión determinada de territorio alrededor de una aglomeración urbana y la jurisdicción del ayuntamiento alcanzaba por igual el pueblo y el campo. Se distinguía, sin embargo, entre las que contaban mil habitantes y las que pasaban de esa cifra. Las primeras, en vez de ayuntamientos, tenían solamente un alcalde (funcionario municipal ejecutivo y judicial) y un síndico procurador; las segundas un ayuntamiento compuesto de dos alcaldes, tres regidores y un síndico procurador, todos de elección popular.<sup>31</sup>

### **Reglamento del Senado**

La Comisión Permanente de Desarrollo Municipal y Organizaciones no Gubernamentales, estará encargada de conocer los asuntos concernientes al ordenamiento territorial, la descentralización administrativa, el desarrollo de los municipios y la participación de las organizaciones gubernamentales en la vida comunitaria.<sup>32</sup>

### **Reglamento de la Cámara de Diputados**

La Comisión de Asuntos Municipales tendrá como función conocer e informar sobre los asuntos concernientes al ordenamiento territorial, la descentralización administrativa y el desarrollo de los municipios, así como investigar los asuntos que afecten a las comunidades y canalizar soluciones a través de los organismos correspondientes.<sup>33</sup>

---

31 Troncoso de la Concha, Op.Cit. Pág. 357.

32 Numeral 5, artículo 113 del Reglamento del Senado, aprobado por Resolución del 8 de octubre del 2003.

33 Numeral 7, artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución del 25 de febrero del 2004.

## **Jurisprudencia**

Extranjeros elegibles en municipios. Conforme a la Constitución del 1925.

Esta decisión del orden judicial encierra un carácter histórico, y expresaba: Conforme al Art. 9 de la Constitución vigente en aquella época, sólo son ciudadanos dominicanos varones, mayores de dieciocho años, y los que sean o hubiesen sido casados, aunque no hayan cumplido esa edad; y que según el Art. 10 son derechos exclusivos de los ciudadanos: 1º El elegir; 2º El ser ilegible para las funciones electivas, con las restricciones que indica la Constitución.

Se alegaba que el Art. 18 de la Ley de Organización Comunal, al disponer explícitamente, que pueden ser elegidos miembros de los Ayuntamientos los extranjeros que tengan cinco años de residencia en la común, “contiene una flagrante violación al Art. 10 de la Ley sustantiva”. La solución jurisdiccional indicaba que, la alegada inconstitucionalidad del Art. 18 de la Ley de Organización Comunal no es una disposición atentatoria a ninguno de los derechos individuales que consagra la Constitución en su Art. 6, como inherentes a la personalidad humana.<sup>34</sup>

**7. En caso de alteración de la paz o en el de calamidad pública, declarar el Estado de Sitio o suspender, solamente donde aquellas existan, y por el término de su duración, el ejercicio de los derechos individuales consagrados en el Art. 8, en sus incisos 2, letras b), c), d), e), f), g), y 3,4,6,7 y 9**

El derecho de excepción opera como garantía de la constitución a propósito de alguna crisis. No hay dudas que solo pueden suspenderse los derechos y garantías indicados en los incisos en

---

34 B.J.175, Pág. 32.



comentarios. Es la propia necesidad imperiosa la que crea derecho, de ahí que resulte legítimo el exigir, dentro de los planos de estrictas racionalidad y utilidad, sacrificio temporal de concretas prerrogativas individuales constitucionalmente reconocidas, en cuyo caso el derecho de excepción tiene la doble misión de garantizar la supervivencia de la comunidad y la propia constitución, creando las condiciones necesarias para el retorno a la normalidad constitucional. Este remedio institucional solo cabrá como última opción, vale decir, cuando no sea razonable ensayar cualesquiera otras, por la gravedad de la situación fáctica. Nótese que no se conceden potestades ilimitadas a ningún órgano y que la vida e integridad física de las personas no resultan afectables. Algunos autores lo catalogan como un ataque previsible a la Constitución conjuntamente con los plenos poderes, la suspensión de la garantía constitucional y la ley marcial. (Tejada, Adriano; Suárez, José D. “*Constitución Comentada de la República Dominicana*”; Colección”, ESTUDIOS UCMM”, Santiago de los Caballeros, 1986, Pág. 40).

La declaratoria de este estado de excepción no debe interrumpir el funcionamiento de los órganos del Poder Público. La medida tomada guardará proporción con la situación que se quiera afrontar respecto a su gravedad, naturaleza, ámbito de aplicación y duración.

De conformidad con el Art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el estado de excepción será “proclamado oficialmente”. Las medidas no pueden en ningún caso ser “incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

El pacto exige que todo Estado “que haga uso del derecho de suspensión” debe informar inmediatamente a todos los demás

Estados Partes en el pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación hubiere suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. La Convención Americana de Derechos Humanos dispone en sentido similar (Arts. 27.3 y 39) y refiere el deber de información a los Estados Partes en la Convención, por conducto de la Organización de Estados Americanos.

**8. En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de emergencia nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de la inviolabilidad de la vida, tal como lo consagra el inciso 1 del Art. 8 de esta Constitución. Si no estuviera reunido el Congreso, el Presidente de la República podrá dictar la misma disposición, que conllevará convocatoria del mismo para ser informado de los acontecimientos y las disposiciones tomadas**

## Historia

En nuestro país la suspensión de las garantías constitucionales ha sufrido una interesante evolución, obedeciendo esta a diversos factores. La suspensión de las garantías se produce en una situación peligrosa para el Estado, ya sea como consecuencia de la declaración de un estado de sitio de cualquier movimiento revolucionario peligroso para la soberanía del Estado. También se suspenden las garantías cuando se pone en vigencia la ley marcial.

El estado de sitio se caracteriza por un cambio de autoridad, el cual lleva consigo la suspensión de las garantías constitucionales. Se produce *ipso facto* el estado de sitio, desde el momento en que se traspasa el poder civil al poder militar y hay una suspensión de

las garantías. Se define el estado de sitio<sup>35</sup> como una institución legal preparada de antemano que, en vías de asegurar la paz pública, organiza un esfuerzo del Poder Ejecutivo, atenuando la separación entre la autoridad militar y la autoridad civil, haciendo traspasar de la autoridad civil a la militar una parte de los poderes de policía al poder represivo sobre la población civil; este refuerzo será realizado en caso de peligro inminente, resultante, sea de una guerra extranjera, sea de una insurrección a mano armada.<sup>36</sup>

Otra situación que trae consigo la suspensión de las garantías constitucionales es la Ley marcial, situación similar al estado de sitio, que en los hechos tienen el mismo efecto y circunstancias, al ser producto ambas de una rebelión y cuando esté en peligro la soberanía del Estado.

De la Constitución francesa de 1799, nuestros constituyentes de San Cristóbal, tomaron varias ideas, tales como los nombres de Tribunado y Consejo Conservador, para nuestros Cuerpos Legislativos y la exención de responsabilidad del Gral. Pedro Santana, mediante la redacción del Art. 210 que dice textualmente: *«Art. 210.- Durante la guerra actual y mientras no esté firmada la paz, el Presidente de la República puede libremente organizar el Ejército y la Armada, movilizar las Guardias Nacionales y tomar todas las medidas que crea oportunas para la defensa y la seguridad de la Nación, pudiendo en consecuencia, dar todas las órdenes, providencias y decretos que convengan, sin estar sujeto a responsabilidad alguna».*<sup>37</sup>

35 Ley 656 de fecha 27 de junio del 1860, sobre Efectos del Estado de Sitio en República Dominicana.

36 Ob. Cit. Jorge García, Juan, Derecho Constitucional Dominicano, Segunda Edición, 2000, Editora Corripio, Pág. 120.

37 Campillo Pérez, Dr. Julio Genaro, Constitución Política y Reformas Constitucionales, UASD y ONAP, 1995, Santo Domingo, Pág. 126.

Hasta 1942, el Congreso estaba facultado en caso de alteración de la paz o de calamidad pública, para declarar el estado de sitio y suspender solamente, donde aquellas existan y por el término de su duración, el ejercicio de determinados derechos individuales. Estas atribuciones estaban señaladas específicamente por las distintas Constituciones de este período, pero el constituyente de 1942 atendiendo a la situación mundial de aquel momento histórico, amplió las atribuciones del Congreso en esta esfera.

Esta atribución introducida por la Constitución de 1942 ha sido reproducida por todas las Constituciones posteriores.<sup>38</sup>

### **Reglamento del Senado**

La Comisión Permanente de Seguridad Nacional y Orden Público (Fuerzas Armadas, Control de Drogas e Interior y Policía), será la encargada de las materias relativas a la integridad, división territorial, soberanía e independencia de la Nación; orden público y seguridad ciudadana; defensa civil, prevención y mitigación de desastres naturales; así como las regulaciones referentes al tráfico y control de drogas narcóticas, al uso de armas de fuego y explosivos, medidas antiterroristas, lavado de activos y otros temas relacionados.<sup>39</sup>

### **Reglamento de la Cámara de Diputados**

La Comisión de Seguridad y Defensa Nacional será la encargada de las materias relativas a la integridad, soberanía e independencia de la nación; orden público y seguridad ciudadana; defensa civil, prevención y mitigación de desastres, así como las regulaciones

---

38 Ob. Cit, Jorge García, Juan, Pág. 223

39 Numeral 25, artículo 113 del Reglamento del Senado de la República, aprobado por Resolución del 8 de octubre del 2003.

referentes al uso de armas de fuego y explosivos, medidas antiterroristas y otros temas relacionados.<sup>40</sup>

### **Instituto de Altos Estudios para la Defensa y Seguridad Nacional.<sup>41</sup> Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas**

Desde el año 1996 hasta el año 2000, el Instituto Militar de Educación Superior (MES) impartió el «Curso de Altos Estudios Estratégicos», debido a la necesidad de elevar el nivel académico de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas en los aspectos básicos generales, estratégicos y operacionales. No obstante, no se contaba con un instrumento idóneo que involucrara a la sociedad civil y al sector público en el desarrollo de estrategias para la defensa y seguridad nacional. Era imprescindible la existencia de un organismo al cual concurrieran tanto los miembros de las Fuerzas Armadas, como representantes de otras instituciones del Estado y de la sociedad civil en su conjunto, aglutinando en ese esfuerzo a toda la sociedad. Como consecuencia, el 18 de agosto del año 2000, y mediante el Decreto No. 481 -00, se crea el Instituto de Altos Estudios para la Defensa y Seguridad Nacional, dependiente de la Secretaria de Estado de las Fuerzas Armadas.

### **Misión**

Formar y perfeccionar profesionales civiles y militares de alto nivel, en funciones de asesoramiento y dirección en asuntos vinculados con la seguridad, defensa y desarrollo nacional, a fin de contribuir al fortalecimiento y empleo eficaz del poder nacional.

---

40 Numeral 35, artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución del 25 de febrero del 2004.

41 [www.iaedesen.mil.do](http://www.iaedesen.mil.do).

### **Base Legal**

Decreto No. 481-00, del 18 de agosto de 2000, Gaceta Oficial Num. 10057, que crea el Instituto de Altos Estudios para la Defensa y Seguridad Nacional.

### **Funciones Principales**

- a) Elaborar e implementar estrategias para la defensa y seguridad nacional.
- b) Elevar el nivel académico, mediante la impartición de cursos en los que los participantes adquieran un conocimiento amplio y un entendimiento cabal de todos los sectores y factores de la República Dominicana.

A esos fines ha suscrito acuerdos académicos con: Universidad Pedro Henríquez Ureña (UNPHU); con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos de París y la Universidad de Paris I- Pantheon-Sorbone.

### **9. Disponer todo o relativo a la migración**

La ley No. 95 de 1939 y sus modificaciones reglamenta esta materia. De gran importancia entre otras porque, el flujo turístico ha sido considerado como una actividad vital en nuestro desarrollo socio-económico, puede ser afectado por la forma en que se apliquen sus disposiciones.

### **10.- Aumentar o reducir el número de las Cortes de Apelación y crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción**

#### **Historia**

Ha sido competencia exclusiva del Congreso, aumentar o reducir el número de las Cortes de Apelación y crear y suprimir Tribunales

Ordinarios o de Excepción, e igualmente, crear o suprimir tribunales para conocer o decidir los asuntos contenciosos-administrativos y conocer todo lo relativo a su organización y competencia.<sup>42</sup>

Fue en la elaboración de la Constitución de San Cristóbal, cuando los dominicanos tuvieron la oportunidad de decidir sobre cual rumbo debería seguir el país en materia judicial. La Comisión de redacción de ese primer Pacto Fundamental Dominicano, en su Informe al pleno de la Asamblea Constituyente, dedicó apenas una frase al tema judicial, al expresar: «El Poder Judicial ha sido calculado con suma detención, porque a nadie se le oculta cuanto influye en la felicidad de los pueblos la recta administración de la justicia». Y así fue, la Constitución de San Cristóbal dedicó el Capítulo III al Poder Judicial, y lo dividió en tres secciones. La primera «De la Administración de Justicia», la segunda «De la Suprema Corte de Justicia» y la tercera «De los Tribunales de Apelación y demás Juzgados», comprendiendo los artículos del 131 al 139. Esta Constitución dejó en manos del Poder Legislativo la organización del Poder Judicial, aunque dispuso que hubiera una Corte Suprema de Justicia así como Tribunales de Apelación, estableciendo a nivel constitucional esos dos órganos de la Justicia.<sup>43</sup>

La más importante modificación de la estructura del Poder Judicial se reseña en el año 1908, al decir del historiador Luis F. Mejía, cuando relata en su obra que: “En el Poder Judicial se introdujeron amplias y fundamentales innovaciones, tendientes a implantar una mejor administración de justicia. Solo existían Juzgados de Primera Instancia, Alcaldías (Juzgados municipales) y una

---

42 Jorge García, Juan, *Derecho Constitucional Dominicano*, Segunda Edición, 2000, Editora Corripio, Pág. 224.

43 Vega y Moreta Castillo, Wenceslao y Américo, *Historia del Poder Judicial Dominicano*, Primera Edición, 2005, , Editora Corripio, Pág. 194.

Suprema Corte de Justicia, con funciones de Corte de Apelación. La nueva Suprema Corte asumió atribuciones de Corte de Casación, con capacidad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y para conocer en apelación de las causas que se sigan a los altos funcionarios. También se le investió de autoridad disciplinaria sobre todos los funcionarios y empleados judiciales. El número de sus jueces se elevó a siete y la edad para desempeñar ese cargo a treinta y cinco años. Se crearon dos Cortes de Apelación, a las que se agregó una después, para juzgar en segunda instancia todas las causas, cuyo conocimiento inicial sea atribución de los Juzgados de Primera Instancia, debiendo también conocer en primer grado de los juicios seguidos a los Magistrados de dichos juzgados y a los Gobernadores provinciales.

Los Tribunales de Primera Instancia conservaron sus mismas atribuciones; pero se exigió el título de abogado para ser juez, reforma utilísima, pues retiró de manos profanas la administración de justicia. Se dejó a la legislación adjetiva la facultad de exigir igual título para los cargos de fiscales y jueces de instrucción, por no haber para la época número suficiente de abogados.<sup>44</sup>

### **Reglamento del Senado**

La Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos del Senado de la República será la encargada de decidir en los temas vinculados a la organización judicial, a la creación y supresión de tribunales, a la aprobación y discusión de códigos y leyes procesales, la administración penitenciaria; así como la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales y las libertades públicas.<sup>45</sup>

44 Mejía. Luis f., De Lilis a Trujillo, Colección Clásicos Bibliófilos, Sociedad Dominicana de Bibliófilos, 2003. Pág. 63.

45 Numeral 13, artículo 113 del Reglamento del Senado de la República, aprobado por Resolución del 8 de octubre del 2003.



## **Reglamento de la Cámara de Diputados**

La Comisión de Justicia será la encargada de informar sobre los temas vinculados a la organización judicial, a la creación y supresión de tribunales, a la aprobación y discusión de códigos y leyes a través de los cuales se estructure el ordenamiento jurídico nacional y a las normas de procedimiento.<sup>46</sup>

## **Competencia de atribución de las Cortes. Mandato legislativo constitucional en el año 1925**

Conforme al inciso 4 del Art. 65 de la Constitución, vigente de la época, las Cortes de Apelación ejercen, además de las atribuciones que enumera ese mismo artículo, las que le señale la Ley: que la Orden Ejecutiva No. 302, que atribuye a las Cortes de Apelación el conocimiento, como Tribunal Criminal, de las infracciones que se castigan con penas aflictivas e infamantes, o infamantes, es una Ley.

Según el Art. 66 de la Constitución los Tribunales y Juzgados de Primera Instancia tienen las atribuciones que le confiere la Ley y ponderándose que actualmente ninguna Ley confiere a los Tribunales de Primera Instancia el conocimiento de las causas criminales, por tales motivos, declara que no es inconstitucional la facultad de que están investidas las Cortes de Apelación, para conocer en primera instancia como Tribunales Criminales, de las infracciones calificadas legalmente crímenes.<sup>47</sup>

---

46 Numeral 24, artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución del 25 de febrero del 2004.

47 B.J. 176, Pág. 9.

## **Jurisprudencia**

### **Facultad legislativa de especializar los tribunales. Poder Judicial<sup>48</sup>**

La Constitución de la República al organizar, dentro del Poder Judicial, el funcionamiento de las cortes de apelación, en su Art. 68 y siguientes, no contempla que éstas puedan ser divididas en cámaras, lo que sí se autoriza para los juzgados de primera instancia; que ese silencio, sin embargo, no ha sido óbice para que la Ley No. 107 del 29 de abril de 1983, bajo el fundamento de que era más lógico y racional seguir el patrón utilizado por los tribunales de primera instancia, dividiera en Cámaras (civil y penal) la Corte de Apelación de Santo Domingo, de lo que ha resultado, con el beneplácito de todos, una más rápida, eficiente y efectiva administración de justicia.

La orientación legislativa apuntada y seguida en el caso de las Cortes de Apelación, ha encontrado en la mejor doctrina constitucional contemporánea su base de sustentación cuando afirma que la Constitución debe ser interpretada como un todo en la búsqueda de la unidad y armonía de sentido; que los preceptos constitucionales deben ser interpretados no sólo por lo que ostensiblemente indican sino también por lo que resulta implícito en ellos; que la efectividad de las normas constitucionales debe ser pensada en armonía con la eficacia, implícita o explícita de las otras reglas constitucionales; que la interpretación de las normas constitucionales debe hacerse en concordancia con los precedentes judiciales y con la legislación vigente, y, finalmente, que a una norma fundamental se le debe atribuir el sentido que más eficacia le conceda, pues a cada norma constitucional se le

---

48 [www.suprema.gov.do](http://www.suprema.gov.do)

debe otorgar, ligada a todas las otras normas, el máximo de capacidad de reglamentación.<sup>49</sup>

### **Competencia legislativa exclusiva de creación tribunales**

El Art. 8 inciso J de la Constitución consagra el derecho de defensa, al ordenar que: “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”. Más aún, el texto constitucional agrega: “Las audiencias serán públicas, con las excepciones que establezca la ley, en los casos en que la publicidad resulte perjudicial al orden público o a las buenas costumbres”; que, de igual manera, el Art. 37 numeral 10 de la Constitución, ordena que sólo el Congreso Nacional tiene la facultad de crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción; que de los textos constitucionales citados, se infiere que es la Ley la que debe establecer los tribunales, así como los procedimientos para garantizar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa, y no un Decreto del Poder Ejecutivo.

Los Procuradores de Cortes de Apelación, los Procuradores Fiscales, ante los juzgados de primera instancia, el Abogado del estado, ante los tribunales de tierras, los presidentes de los consejos de aduana ante éstos y los oficiales de la policía judicial que ejercen el ministerio público ante la alcaldía, con exclusión de los demás funcionarios que tengan el derecho de actuar como representante del ministerio público por otras leyes, están encargados del cobro de las multas impuestas por los tribunales respectivos en cualquier materia y de conseguir su ejecución por las vías de derecho, y son, en consecuencia, directamente responsables de su recaudación, para cuyo control se registrarán por los reglamentos que dicte el Presidente de la República”.

---

49 B.J. 1109, Pág. 73.

El Art. 4 de la Constitución consagra la división de los poderes y hace a sus encargados responsables precisando que éstos no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por la Carta Magna y las Leyes; que entre esas atribuciones, al Congreso Nacional, le corresponde, según el Art. 37, parte “in-fine” del numeral 10, como Poder Legislativo: “(...) crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción”, como se ha dicho.<sup>50</sup>

## **Doctrina**

### **Vacíos Normativos**

La jurisprudencia constitucional dominicana antes expuesta ha dado el primer paso al reconocer que la interpretación constitucional debe hacerse como un “todo en búsqueda de la unidad y armonía”; tal disposición de apreciación constitucional es lo que la doctrina de avanzada ha denominado como “constitución viva”.

La labor de cubrir vacíos normativos relacionados con silencios legislativos realizada por la Sala Constitucional del Máximo Tribunal venezolano ha sido calificada recientemente, como «jurisdicción normativa».<sup>51</sup> No obstante, dicha labor se remonta a sus primeras decisiones y ha signado la jurisprudencia constitucional posterior, por lo que tal sentencia ha venido solo a sistematizar elementos anteriores y a precisar algunas ideas sobre el alcance y justificación de esa jurisprudencia.<sup>52</sup>

---

50 B.J.1128, Pág. 27.

51 Caso venezolano denominado: Asodeviprilara, 22 de agosto de 2001.

52 Casal. H., Jesús M., Protección de la Constitución frente a las Omisiones Legislativas, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Edición 2003, Fundación Honrad Adenauer Stiftung, Pág. 33.

Este instrumento se ha desarrollado, como es lógico, en relación con las omisiones relativas, mediante una extensión del control de constitucionalidad de lo afirmado o previsto por la ley a lo que la ley calla o silencio. Tal modalidad de control ha sido aplicada en países europeos con sistemas de jurisdicción constitucional concentrada, fundamentalmente en el marco de la cuestión de inconstitucionalidad, es decir, del planteamiento al tribunal o corte constitucional por los jueces ordinarios de una «cuestión» sobre la posible inconstitucionalidad de una ley relacionada con el caso examinado. En lo concerniente a las omisiones legislativas, esta forma de control concreto de la constitucionalidad se ha ejercido especialmente sobre los silencios de la ley que pueden traducirse en la exclusión discriminatoria de algunas personas del disfrute de algún beneficio, pero también ha sido utilizado en otros casos de omisiones relativas.

Así, la Corte Constitucional italiana se ha pronunciado sobre la posible inconstitucionalidad del Art. 304 del Código de Procedimiento Penal, que permite la intervención del defensor en ciertos actos procesales, pero guarda silencio en relación con otros, como el interrogatorio del imputado o el registro personal. La Corte declaró la inconstitucionalidad de ese precepto en lo relativo a la falta de previsión del derecho del defensor de participar en estos actos procesales. El problema no se planteó desde la óptica del principio de igualdad, sino del alcance del derecho a la defensa.

Ante la omisión relativa, la Corte o Tribunal Constitucional al que se eleva la cuestión de inconstitucionalidad puede adoptar decisiones de variada índole. Aparte de la desestimación total de la cuestión suscitada, se adoptan pronunciamientos meramente declarativos de la inconstitucionalidad, originados en la jurisprudencia constitucional alemana, a veces aunados a un llamado a la integración por los jueces de la laguna relacionada con la inconstitucionalidad advertida; y en ocasiones se dictan fallos que extienden al sector o a las situaciones omitidas la

regulación legal, denominados sentencias manipulativas o aditivas por la doctrina italiana.

Esta diversificación de las sentencias de inconstitucionalidad cobra especial significación en el control de las omisiones legislativas. Si la omisión (relativa) de la ley es inconstitucional por discriminatoria o por otra razón, una sentencia que declare la nulidad de la ley o norma omisiva normalmente sobrepasará el propósito de la decisión judicial, pues los beneficios concedidos por la ley a algún colectivo, o la regulación de algunas situaciones contenidas en la ley, en sí mismas no censurables y en algunos casos constitucionalmente exigidas, también resultarían anulados. De ahí que se apele a pronunciamientos que simplemente declaren la inconstitucionalidad o la incompatibilidad con la Constitución de la ley omisiva, lo cual ofrece la ventaja adicional de permitir al legislador ponderar las circunstancias y tomar una nueva elección normativa dentro del marco constitucional.<sup>53</sup>

### **11. Crear o suprimir tribunales para conocer y decidir los asuntos contenciosos-administrativos y disponer todo lo relativo a su organización y competencia**

El enunciado anterior sugiere que no existe en la República Dominicana un régimen separado entre la actividad jurisdiccional ordinaria y la administrativa, siendo competencia constitucional del Congreso organizar todo lo relativo a la creación y supresión de tribunales contencioso-administrativos, entendidos éstos como meros tribunales de excepción, y como tales, también susceptibles de ser sometidos al imperio unificador de la jurisprudencia a través del recurso de casación que conoce la Suprema Corte de Justicia.

---

53 Casal. H., Jesús M., Protección de la Constitución frente a las Omisiones Legislativas, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Edición 2003, Fundación Honrad Adenauer Stiftung, Pág. 72.

En nuestro país es la Ley 1494 de 1947, inspirada en la Ley española de Santa María de Paredes de 1888, la creada para resolver los conflictos que envuelven a las administraciones y los particulares. Por efecto de la Ley No. 2690 del 26 de enero de mil novecientos cincuenta y uno, la Cámara de Cuentas hará las veces de Tribunal Superior Administrativo.

## **12. Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo**

### **Reglamento del Senado**

La Comisión Permanente de Deuda Pública se encargará de dar seguimiento a los montos de la deuda, a los desembolsos, a las sumas a pagar anualmente por el país por servicio de la deuda pública y a recomendar al Pleno del Senado sobre la adopción de las políticas permanentes para controlar el endeudamiento público y asegurar que, en todo caso, los contratos de préstamo aprobados por el Senado se orienten a la generación de riqueza y a la elevación de la calidad de vida de los sectores con menos ingresos de la sociedad.<sup>54</sup>

### **Reglamento de la Cámara de Diputados**

La Comisión de Planificación y deuda pública se encargará de dar seguimiento a los planes nacionales y regionales de desarrollo, los montos de las deudas, los desembolsos, las sumas a pagar anualmente por el país por el servicio de la deuda pública y recomendar a la Cámara de Diputados la adopción de políticas permanentes para controlar el endeudamiento público y asegurar que los contratos de préstamos aprobados por el Pleno se orienten

---

54 Numeral 18, Art. 113 del Reglamento del Senado de la República, aprobado por Resolución del 8 de octubre del 2003.

a la generación de riqueza y a la elevación de la calidad de vida de los sectores con menos ingresos de la sociedad.<sup>55</sup>

## **Base Legal**

### **Contenido del Presupuesto**

Los presupuestos que presenten las diferentes entidades deberán ser la expresión financiera cuantitativa de los propósitos, programas y actividades estatales contemplada en los planes de desarrollo nacional, constituyendo tales presupuestos el plan de acción anual del Gobierno. En consecuencia, su formulación deberá efectuarse en tal forma que representen mecanismos operativos de los planes de largo o mediano plazo, o de las decisiones de política económica y social que hayan sido adoptadas por el Consejo Nacional de Desarrollo.<sup>56</sup>

Es preciso una estrecha coordinación entre la Oficina Nacional de Presupuesto<sup>57</sup> y la Oficina Nacional de Planificación<sup>58</sup> durante el período de elaboración de sus respectivos planes, debiendo efectuarse dicha coordinación a través del Secretario Técnico de la Presidencia.

Los presupuestos serán anuales y coincidentes con el año calendario; deberán comprender el cálculo de todas las entradas probables de todos los gastos que presumiblemente se requerirán durante el año presupuestario. En consecuencia, los ingresos y

---

55 Numeral 30, artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución del 25 de febrero del 2004.

56 Ver Ley No. 55 del 22 de noviembre 1965 que crea e integra el Consejo Nacional de Desarrollo y el Decreto No. 685-00 de fecha 1ro. de septiembre 2000, que aprueba el Reglamento para dicha legislación.

57 [www.onapres@codetel.net.do](mailto:www.onapres@codetel.net.do).

58 [www.onaplan.gov.do](http://www.onaplan.gov.do).



gastos serán incluidos íntegramente en dichos presupuestos, signifiquen o no movimiento real de caja, excepto las depreciaciones de activos en cuanto a lo de presupuesto de gastos se refiere.<sup>59</sup>

### **Discusión y Aprobación del Presupuesto**

El Presidente de la República, previo conocimiento del Consejo Nacional de Desarrollo, someterá el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos al Congreso Nacional para su aprobación, durante la segunda legislatura ordinaria que se inicia el 16 de Agosto de cada año, tal como lo establece el Art. 55, Inciso 23 de la Constitución de la República.

Sin perjuicio de lo establecido en el Art. 115 de la Constitución de la República, el Congreso Nacional aprobará el presupuesto ingresos a nivel de grupo de fuentes, según la clasificación vigente, y el presupuesto de gastos a nivel de capítulo y partida.

De conformidad con las disposiciones del Art. 115 de la Constitución de la República, se entenderá que «capítulo» corresponde a cada uno de los organismos que componen el Gobierno Central, o sea comprendidos dentro del Título II de la presente Ley. Se entenderá que «partida» son las apropiaciones concedidas a los programas presupuestarios destinados a cumplir las funciones del Estado, por medio de los cuales se establecen objetivos o metas, cuantificables o no, las que se cumplirán, en principio, con recursos financieros asignados a los mismos, cuya ejecución está a cargo de una unidad administrativa responsable.

Las apropiaciones concedidas a los programas aparecerán en la Ley de Gastos Públicos en sumas globales, con indicación de la

---

59 Artículos del 3 al 6 de la Ley de Presupuesto No. 531 de fecha 11 de diciembre del 1969; el Decreto 614/01 de fecha 12 de junio del 2001, establece un Sistema de Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto.

fuente de financiamiento, y la distribución detallada de las mismas será hecha por disposición administrativa.<sup>60</sup>

### **13. Autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo**

Se trata de una función de dirección política en tanto se vincula con la determinación de los objetivos de la política nacional y de los instrumentos para hacerlos efectivo.

La Jurisprudencia ha considerado: “Que de conformidad con lo que dispone el Art. 16.1.1 del contrato de concesión, el otorgamiento o la creación de garantías o prendas sobre los ingresos derivados del mismo por parte de la concesionaria solo es posible con la previa autorización irrevocable de la concedente por el periodo de la concesión y sin que dicha autorización significara en ningún caso aval o garantía del estado dominicano, y que en consecuencia, al no tratarse sobre un empréstito sobre crédito de la República, no entre dentro de las previsiones del artículo 37, inciso 13 de la constitución, B. J. 1076, Pág. 83”.

### **14. Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo**

#### **Reglamento del Senado**

La Comisión de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional es la responsable de tratar los temas relativos a la política exterior, a los tratados y acuerdos internacionales, a los nombramientos de Embajadores, y a las negociaciones sobre comercio y cooperación internacional.<sup>61</sup>

60 Artículo 26 al 29 de la Ley de Presupuesto No. 531 de fecha 11 de diciembre del 1969.

61 Numeral 20, artículo 113 del Reglamento del Senado de la República, aprobado por Resolución del 8 de octubre del 2003.

## **Reglamento de la Cámara de Diputados**

La Comisión de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional es la responsable de tratar los temas relativos a política exterior, instrumentos internacionales y cooperación internacional.<sup>62</sup>

## **Historia**

Compete de manera exclusiva como atribución del Presidente de la República la concertación de tratados internacionales; sin embargo, ha sido un principio constitucional vigente en todas las constituciones, que tal potestad de aprobación le corresponde al Congreso.<sup>63</sup>

## **Contratación de empréstitos**

Las informaciones sobre contratación de empréstitos nacionales o extranjeros por parte de los diferentes organismos e instituciones gubernamentales serán registradas y mantenidas al día por la Oficina Nacional de Presupuesto, sin perjuicio de que otras entidades registren total o parcialmente esas informaciones. Para esos efectos, los organismos o instituciones beneficiarias del crédito informarán y enviarán mensualmente a la Oficina Nacional de Presupuesto una relación de cada uno de ellos y su estado de situación al cierre de cada mes, de acuerdo a las instrucciones que señale dicha oficina.<sup>64</sup>

---

62 Numeral 32, artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución del 25 de febrero del 2004.

63 Jorge García, Juan, Derecho Constitucional Dominicano, Segunda Edición, 2000, Editora Corripio, Pág. 224.

64 Artículo 13 de la Ley de Presupuesto No. 531 de fecha 11 de diciembre del 1969.

### **Bloque de constitucionalidad. Sistema Monista. Rango de los Tratados Internacionales**

El Derecho Interno, por oposición al primero, es el conjunto de normas que tienen por objeto la organización interna del Estado, lo que obvia y necesariamente incluye la Constitución del Estado de que se trate, por lo que resulta impropio afirmar que la Convención prevalece sobre todo el derecho interno de la Nación Dominicana, en razón de que ninguna norma nacional o internacional puede predominar por encima de la Constitución, que es parte, la principal, de nuestro Derecho Interno, lo que es hoy reconocido por nuestro derecho positivo al consagrar el Art. 1 de la Ley No. 76-02 (Código Procesal Penal), al referirse a la primacía de la Constitución y los Tratados en el sentido de que estos “prevalecen siempre sobre la Ley”, de lo que se infiere que si bien forman parte del derecho interno el conjunto de garantías reconocidas por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, así como las normas supranacionales integradas por los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por el país, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que se ha dado en denominar bloque de constitucionalidad, que reconoce igual rango a las normas que lo componen, no menos cierto es que frente a una confrontación o enfrentamiento de un tratado o convención con la Constitución de la República, ésta debe prevalecer, de lo que se sigue que para que una ley interna pueda ser declarada inconstitucional, no es suficiente que ella contradiga o vulnere una convención o tratado del que haya sido parte el Estado Dominicano, sino que es necesario que esa vulneración alcance a la Constitución misma, salvo el caso que se trate de una disposición sobre derechos humanos comprendida dentro del bloque de constitucionalidad, en razón, primero, del principio de soberanía de la Nación Dominicana consagrado en el Art. 3 de nuestra Ley Fundamental y, segundo, de que no existe en derecho

internacional regla general alguna según la cual, excepto que ello se consigne expresamente, una norma internacional habría de derogar automáticamente una norma interna, anterior o posterior, que le sea contraria, y menos si esa norma es parte de la Constitución del Estado; que de esto ocurrir, el Estado quedaría obligado a dar una satisfacción adecuada o una reparación, sólo cuando la violación invocada se refiera a una norma adjetiva, todo lo cual obliga el análisis de las convenciones alegadamente desconocidas por la ley atacada, a los fines de determinar si la ley adjetiva es contraria a la Constitución.<sup>65</sup>

## **Doctrina**

### **Clases de tratados internacionales**

De acuerdo con el número de participantes, los tratados se diferencian entre tratados bilaterales y multilaterales. Adicionalmente, en la actual doctrina del derecho internacional se diferencian entre tratados que crean derechos (*traite-loi, law-making treaty*) y los acuerdos contractuales (*traite-contrat, contractual treaty*).

Los tratados que crean derechos son, por lo general, los acuerdos multilaterales, que tienen por objeto el ordenamiento fundamental de ámbitos en particular de la vida en común entre los Estados (por ejemplo, los tratados sobre derechos humanos o los acuerdos sobre el orden comercial mundial). Los acuerdos contractuales se limitan, por el contrario, a la reglamentación de obligaciones bilaterales, como las que caracterizan los acuerdos de derecho privado. La clasificación de un tratado en uno de esos dos tipos puede ser significativa para la interpelación. En lo restante, sin embargo, el significado de una clasificación que tipifica de este

---

65 B.J. 1131, Pág. 41.

modo, no se debe sobre valorar. Esto es válido también porque existen numerosas formas mixtas (por ejemplo, la vinculación de la ayuda para el desarrollo con cláusulas para la protección de los derechos humanos) y porque además la voluntad de las partes expresadas en el texto del tratado es mucho más importante que una tipificación, que siempre es bastante amplia. Algunas opiniones en del derecho internacional moderno consideran que la distinción entre tratados creadores de derechos y otros tratados ha perdido actualidad.

### **Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores<sup>66</sup>**

#### **Vigencia de los Tratados Internacionales. Modalidades**

La entrada en vigencia de un tratado internacional se cumple en un proceso compuesto de varios pasos. La determinación final del contenido del tratado se vincula básicamente al acuerdo entre las partes.

Por regla general, ese acuerdo se expresa mediante la firma del tratado (que puede estar precedida de la simple rúbrica por parte de los representantes al concluir las negociaciones). Para la adopción del texto en el marco de una conferencia internacional se siguen reglas especiales. La determinación del contenido del tratado no significa aún el comienzo de la vinculabilidad del tratado.

El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido».

---

66 [www.relexteriores@serex.gov.do](http://www.relexteriores@serex.gov.do).

Las formas más usuales de aprobación del tratado son la suscripción, el canje de instrumentos que constituyan un tratado y la ratificación. El sistema constitucional dominicano entra dentro de la última tipología.

En el caso de procesos sencillos de celebración de tratados son suficientes la suscripción del tratado por un representante o el canje de instrumentos, para que el tratado produzca efectos.

En el caso de la suscripción, este acto tiene una doble función: la suscripción determina definitivamente el contenido del texto y genera al mismo tiempo el efecto vinculante. El proceso sencillo presupone que el representante que suscribe el tratado, o el representante para el intercambio contractual, tiene la competencia para la creación de los efectos vinculantes. Por lo general este proceso se practica en el caso de tratados que tiene muy poco significado político.

En el caso de los procesos compuestos se cumple la aprobación en un paso especial, principalmente de ratificación a través del intercambio de los instrumentos de ratificación o del depósito de los documentos de ratificación. La suscripción del texto del tratado constituye aquí solo un paso previo para la aprobación definitiva. Este proceso se elige siempre que el derecho de una de las partes del tratado (derecho constitucional o el tratado constitutivo de una organización internacional) exija una autorización especial para la aprobación definitiva del tratado. Esto se aplica especialmente para los casos en los que el derecho constitucional presupone una aprobación parlamentaria como fundamento para el carácter vinculante del tratado,<sup>67</sup> como resulta de nuestro texto constitucional.

---

67 Herdengen, Matthias, *Derecho Internacional Público*, Universidad Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, México, 2005.

## **15. Legislar cuanto concierne a la deuda nacional**

Esta medida está ligada correlativamente a la establecida en este mismo artículo, en el inciso 13.

## **16. Declarar por ley la necesidad de la reforma constitucional**

### **Preliminar**

La Constitución dispone que “La necesidad de la reforma se declarará por una ley. Esta ley, que no podrá ser observada por el Poder Ejecutivo. Ordenará la reunión de la Asamblea Nacional, determinará el objeto de la reforma e indicará los artículos de la Constitución sobre los cuales versará”.<sup>68</sup>

La Constitución no puede ser reformada si no es con el acuerdo de una y otra Cámara. Este acuerdo se expresa por medio de una Ley de Revisión Constitucional que declara la necesidad de modificarla, determinando los artículos objeto de las reformas y los motivos que la justifican, Art. por artículo.

La iniciativa para proponer una Ley de Revisión Constitucional está restringida, solo la tienen: El Poder Ejecutivo y la tercera parte de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado.

### **Historia**

La necesidad de la reforma de la Constitución ha sido impuesta o se ha derivado, en múltiples ocasiones, de los hechos de las armas y la modalidad de nuestro tiempos, de las aspiraciones políticas de aquellos que tienen los medios de cumplir con el trámite congresional para propiciar la modificación constitucional; sin embargo, nos limitamos a citar el primer caso, expuesto por el

---

68 Artículo 117 de la Constitución.



Dr. Juan Manuel Pellerano Gómez,<sup>69</sup> en el que reseña momentos de reformas constituciones producto de movimientos sociales en armas, a saber:

- a. La llamada revolución del 7 de julio de 1857 dirigida por el General Desiderio Valverde, respaldada por Benigno Filomeno Rojas, Domingo Mayol, José M. López, Ulises Francisco Espaillat y Juan Luis Franco Bidò, entre otros, desconoció la reforma constitucional de 1854 y convocó a elecciones para designar la asamblea constituyente que elaboró la llamada Constitución de Moca del 19 febrero de 1858 que comenzó a regir a partir de la capitulación y entrega del poder por Buenaventura Báez;
- b. Después de consolidada la Restauración de la República y tras largas vicisitudes fue proclamada la reforma del 14 de noviembre de 1865 bajo el tercer mandato de Buenaventura Báez, quien desde el inicio de su gobierno manifestó su oposición al nuevo texto, lo que dio lugar a que fuera derogada por Decreto del Congreso Nacional que restableció la Constitución de 1854, lo que trajo como consecuencia que el Triunvirato instaurado por el movimiento del 24 de abril de 1866, declaró nula la implantación de la Constitución de 1854 y restableció la de 1865, convocando nuevamente para la reforma constitucional que culminó con la del 23 de abril de 1868;
- c. Durante el cuarto mandato de Buenaventura Báez produjo un levantamiento armado sustentado por un Manifiesto del 25 de noviembre de 1873 que derogó la Constitución de 1872, y al convertirse en revolución triunfante dio lugar a que los «generales encargados del Poder Supremo de la Nación»,

---

69 Pellerano Gómez, Juan Manuel, *Constitución y Política*, Ediciones Capeldom, Santo Domingo, 1990, Pág 221.

- Ignacio Ma. González y Manuel María Cáceres convocarán a la revisión constitucional que culminó con la Reforma de 1874;
- d. Sofocada una insurrección armada contra el Presidente José Ma. González, un movimiento nacido en el Cibao le investió con poderes dictatoriales y negó la Constitución de 1874, lo que dio lugar a que éste disolviera el Congreso y convocará a una nueva reforma constitucional que fue proclamada el 31 de marzo de 1876;
  - e. La revisión del 9 de septiembre de 1907 es el resultado de un largo y complicado proceso de reforma que tiene su origen al quedar suspendida la Constitución de 1896 por el movimiento revolucionario del 26 de abril de 1902;
  - f. El 25 de septiembre de 1963 un golpe militar derrocó el gobierno presidido por el Profesor Juan Bosch, declaró inexistente la Constitución de 1963, disolvió las cámaras legislativas y restableció la Constitución del 17 de septiembre de 1962. Ese proceso político culminó con la instauración del Triunvirato y dio lugar a la revolución del 24 de abril de 1965 y posteriormente, a la revisión constitucional del 28 de noviembre de 1966.

## **Jurisprudencia**

### **Constitucionalidad de la ley sobre reforma constitucional**

El Art. 118 de la Constitución de la República, dispone que: «Para resolver acerca de las reformas propuestas, la Asamblea Nacional se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declare la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras. Una vez votadas y proclamadas las reformas por la Asamblea Nacional, la Constitución será publicada íntegramente con los textos reformados»;

La Ley más reciente que declaró la necesidad de reformar la Constitución, fue promulgada y publicada el 11 de agosto de 1994, que la Asamblea Nacional se reunió los días 12 y 13 de agosto de 1994, que el plazo establecido por el Art. 118 de la Constitución fue debidamente observado, ya que la Asamblea Nacional se reunió dentro de los quince días siguientes a la publicación de la Ley del 11 de agosto de 1994, que declaró la necesidad de reformar la Constitución.

La indicada ley fue conocida y aprobada por el Congreso Nacional y promulgada y publicada conforme a lo que disponen, en especial, los Arts. 116 y 117 de la Constitución; que dicha ley, además de contener el objeto de la reforma, indicó los artículos sobre los cuales versaría la misma; que la única reforma de la Constitución sobre la cual no podría tratar dicha ley, es la que se refiere a la forma de gobierno, de acuerdo con lo que dispone el Art. 119 de la misma Constitución.

Las disposiciones de la Constitución no pueden ser contrarias a sí mismas; que las normas constitucionales pueden tener efecto retroactivo y alterar o afectar situaciones jurídicas establecidas conforme a una legislación anterior; que la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional sólo tiene por propósito convocar a la Asamblea Nacional, declarar la necesidad de la reforma e indicar los textos de los artículos que se han de modificar, sin que ello impida que la Asamblea Nacional una vez reunida, decida, en uso de su poder soberano, ampliar o reducir dicha reforma, con la única restricción que resulta del Art. 119, sobre la prohibición de modificar la forma de Gobierno.

Aún en el caso de que la ley del 11 de agosto de 1994, fuera susceptible de ser declarada nula, la Constitución de la República, votada y proclamada por la Asamblea Nacional, constituida en Asamblea Revisora de la Constitución, el 14 de agosto de 1994, no podría ser declarada nula por la Suprema Corte de Justicia,

por aplicación del Art. 120 de la misma Constitución, que consagra una prohibición radical y absoluta en este sentido, al disponer que: «La reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma indicada en ella misma, y no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder ni autoridad ni tampoco por aclamaciones populares.<sup>70</sup>

### **Control previo de constitucionalidad. Ley no promulgada. Condiciones**

En el proceso donde la Suprema Corte de Justicia conoce de la constitucionalidad de una ley, decreto, resolución, reglamento o acto de uno de los poderes públicos, no está obligada a observar rigurosamente las reglas del derecho común en materia de prueba, ya que cuando esa Corte, de naturaleza *sui generis*, estatuye en asuntos constitucionales, se aboca a conocer y analizar la cuestión en virtud de los poderes que le son delegados por la Constitución de la República, lo hace sin contradicción y, por tanto, sin debate, a la vista sólo de la instancia que la apodera, de las piezas que la acompañen y del dictamen, si éste se produce, del Procurador General de la República, a quien se le comunica el expediente, lo que no es óbice para que aquellos que lo consideren útil en interés propio o general, hagan por escrito elevado a la Suprema Corte de Justicia, sus observaciones a favor o en contra del pedimento, máxime cuando dicha acción no implica, en modo alguno, un juicio contra el Estado u otra persona, sino contra una disposición legal argüida de inconstitucional.

La prueba de la violación del Art. 39 de la Constitución de la República, además del hecho de que en la ley no consta que fuera declarada de urgencia, puede ser retenida de la declaración pública, no desmentida, formulada por el Presidente del Senado,

---

70 B.J. 1018, Pág. 159.

sobre el particular, la cual aparece en la página 4-A de la edición del Listín Diario No. 30359, del 30 de diciembre del 2001, en la que reconoce “que la pieza legislativa no fue declarada de urgencia, sino que se conoció en primera lectura el 21 y al día siguiente se procedió a su conocimiento en segunda lectura”, lo que obviamente muestra que no se declaró la urgencia previa, para procederse como se hizo, ni se observó el intervalo de un día por lo menos, entre una discusión y otra, para prescindir de la declaratoria de urgencia.

El intervalo a que se refiere el Art. 39 de la Constitución de la República consiste, por lo menos en un día libre para la reflexión, que debe mediar entre la primera y segunda discusión; que como las discusiones se produjeron en dos días consecutivos, es evidente que se incurrió en la irregularidad denunciada. Como resultado de todo lo anteriormente expuesto, es evidente que en la aprobación por el Senado de la República de la citada ley, no se cumplieron los trámites constitucionales exigidos por el Art. 39 de la Constitución de la República y, por tanto, procede su nulidad, por inconstitucionalidad.<sup>71</sup>

### **Control previo de constitucionalidad. Anteproyecto de Ley. Improcedencia**

Si bien el Senado está facultado por la Constitución y la ley para emitir actos y resoluciones sobre asuntos que le son peculiares y privativos susceptibles de ser deferidos a la Suprema Corte de Justicia para que verifique su constitucionalidad o no, conforme a las previsiones del citado Art. 67, inciso 1 de la Constitución, no resulta así en el caso de la Ley, la que, como norma de carácter general y abstracto, es producto no sólo de la Cámara Alta sino del trabajo legislativo ejercido de manera integrada por el

---

71 B.J. 1094, Pág.3.

Congreso Nacional, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados, de lo que se deriva que el texto sometido por el Presidente del Senado a aquella alta instancia, Suprema Corte, para los fines ya señalados, no tiene categoría de ley ni es un acto de lo que la Constitución pone a cargo, de manera privativa, de dicho órgano, por lo que el texto en cuestión no constituye un acto, *per se*, que pueda ser analizado, desde el punto de vista de su constitucionalidad, por la Suprema Corte de Justicia, como lo confirma la misma entidad accionante al expresar en su instancia que “en sesión del 29 de enero del 2004, el pleno del Senado de la República conoció y aprobó en primera lectura el proyecto de ley citado, pendiente de agotar los demás trámites constitucionales de rigor”, todo lo cual pone de manifiesto que el aludido documento al no alcanzar la categoría de ley, no cumple la exigencia constitucional que permita a esta Suprema Corte de Justicia ponderar, por vía del control preventivo, su conformidad o no con la norma superior.<sup>72</sup>

### **Doctrina**

El gran número de reformas constitucionales introducidas a nuestra Ley Sustantiva en toda la historia política dominicana ha inducido a algunos a considerar que Santo Domingo ha tenido un número exagerado de constituciones. Sin embargo, esta opinión no es correcta, ya que, cuantas veces hubo que hacer una reforma, ésta no se realizó en forma de enmienda parcial, sino que se votó el nuevo texto íntegramente, sin distinguir las nuevas disposiciones de las viejas. Es esta la razón que explica la proliferación de textos.

A título de información, a continuación ofrecemos las reformas constitucionales que ha registrado la Constitución Dominicana:

---

72 B.J. 1119, Pág. 3.

**a) Primer período constitucional (1844-1861)**

**Caudillaje de Pedro Santana**

1. Constitución de San Cristóbal, 6 de noviembre de 1844;
2. Reforma del 25 de febrero de 1854;
3. Reforma del 16 de diciembre de 1854;
4. Constitución de Moca — 19 de febrero de 1858;

**b) Segundo período constitucional (1865-1916)**

**Caudillaje de Buenaventura Báez**

5. Reforma del 14 de noviembre de 1865;
6. Reforma del 27 de septiembre de 1866;
7. Reforma del 26 de abril de 1868;
8. Reforma del 14 de septiembre de 1872;
9. Reforma del 24 de marzo de 1874;
10. Reforma del 9 de marzo de 1875 y Acta Adicional del 31 de marzo de 1876;
11. Reforma del 7 de marzo de 1877;
12. Reforma del 6 de junio de 1878;

**Liderazgo Liberal de Gregorio Luperón**

13. Reforma del 11 de febrero de 1879;
14. Reforma del 17 de mayo de 1880;
15. Reforma del 23 de noviembre de 1881;

### **Caudillaje de Ulises Heureaux**

16. Reforma del 15 de noviembre de 1887;
17. Reforma del 12 de junio de 1896;

### **Lucha por el liderazgo nacional**

18. Reforma del 14 de junio de 1907;
19. Reforma del 22 de febrero de 1908;
20. Reforma del 29 de noviembre de 1916 ; (quedó sin efecto por la ocupación americana).

### **c) Tercer período constitucional (1924-1966)**

#### **El gobierno de Horacio Vásquez**

21. Reforma del 13 de junio de 1924;
22. Reforma del 15 de junio de 1927;
23. Reforma del 9 de enero de 1929;
24. Reforma del 20 de junio de 1929;

#### **Caudillaje de Rafael Trujillo**

25. Reforma del 9 de junio de 1934;
26. Reforma del 10 de enero de 1942;
27. Reforma del 10 de enero de 1947;
28. Reforma del 1 de diciembre de 1955;
29. Reforma del 7 de noviembre de 1959;
30. Reforma del 28 de junio de 1960;
31. Reforma del 2 de diciembre de 1960;



### **Período contemporáneo**

32. Reforma del 29 de diciembre de 1961;
33. Reforma del 16 de septiembre de 1962;
34. Reforma del 29 de abril de 1963;
35. Reforma del 28 de noviembre de 1966.<sup>73</sup>

Debemos de agregar las modificaciones de los años 1994 y 2003, para sumar un total de treinta y siete modificaciones a la Carta Magna.

La institución clásica para formalizar lo nuevo y darle entrada directa en la Constitución es la modificación constitucional (*Verfassungsanänderung*), es decir, la modificación del texto constitucional, a través de determinados procedimientos y mediante una mayoría casi siempre calificada que amplíe la base del consenso. Todos los Estados constitucionales que poseen un documento constitucional conocen esta posibilidad de ajustarse también textualmente al cambio en el tiempo, aunque en lo particular puedan ser diferentes los supuestos (por ejemplo, la magnitud de la mayoría).

Las modificaciones constitucionales pueden servir para adaptarse a procesos evolutivos que ya se han producido en los hechos; pero también pueden pretender inducir tales procesos. Deben distinguirse pues la «modificación de adaptación» y la «modificación de creación». En principio, la duración y la estabilidad parecen hablar en contra de la modificación de la Constitución, pero esta modificación también puede ser útil para la duración y estabilidad de una comunidad, cuando son

---

73 Brea Franco, Julio, Características de la Constitución Dominicana, Cuadernos Jurídicos UNPHU, Agosto 1979, Año III, No. 31, Pág. 21.

«oportunas». Que esto sea así, solo puede decirse en el caso particular y en ámbitos específicos.

La modificación constitucional es el procedimiento institucionalizado para la adaptación de la Constitución al cambio cultural y para la iniciación activa de medidas para dicho cambio. Por razones derivadas del principio del Estado democrático de derecho, dicha modificación solo es parcialmente sustituible o intercambiable con la «mutación constitucional» (*G. Jellinek*), es decir, con la modificación del contenido constitucional sin cambio del texto constitucional. En su idea, la modificación constitucional es expresión de los procesos normales de crecimiento y desarrollo de una Constitución y en algunos casos incluso, puede ser necesaria a favor de la idea de Constitución misma. No es un «accidente de trabajo», sino que constituye más bien un sector dentro del tema más amplio de «tiempo y cultura constitucional» y «el Estado constitucional desde la perspectiva de la evolución histórica».

Los ámbitos problemáticos que el constituyente de la actualidad tiene que tomar en cuenta al normativizar los procesos de modificación de la Constitución, llamando la atención que la problemática de la modificación constitucional se caracterice por numerosas variantes y diferenciaciones progresivas (sobre todo en dirección hacia criterios materiales, pero también temporales). En la medida en que la teoría de la Constitución sea también una teoría de la buena Constitución y que pueda, e incluso deba, incorporar de entrada, de manera consecuente, las cuestiones de la política constitucional en su horizonte de análisis.<sup>74</sup>

---

74 Haberle, Peter, *El Estado Constitucional*, México, 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Págs. 140 y 141.

### **17. Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días**

Esta es una medida de carácter administrativo, que evidencia el peso del Ejecutivo en la administración y los trastornos que podría provocar una ausencia prolongada, no justificada del Presidente de la República.

### **18. Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes**

Apreciación soberana del Congreso sobre la aprobación a los actos del Ejecutivo.

Las disposiciones constitucionales relativas a enajenaciones de inmuebles cuyo valor sea mayor de Veinte Mil Pesos Oro, sin señalar la forma y condiciones en que éstas fueran consentidas por el Presidente de la República, siendo de la soberana apreciación del Congreso Nacional, impartirle o no su aprobación a la enajenación inmobiliaria que para esos fines le someta el Poder Ejecutivo; que a mayor abundamiento, las reglas establecidas por el Código Civil para la compraventa son las mismas que rigen para la permuta, excepto en lo que concierne al precio, de lo que resulta que al tenor de lo establecido en el Art. 1703 del Código Civil, el cambio o permuta se efectúa por el solo consentimiento, de la misma manera que la venta.<sup>75</sup>

La aprobación por Resolución del Congreso, no está sometida al trámite constitucional de la formación de las leyes.

Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras debe ser sometido a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día

---

75 B.J. 1053, Pág. 3; véase: Art. 55, inciso 10 de la Constitución.

por lo menos entre una y otra discusión, salvo declaratoria de urgencia, caso en el cual deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas. Sin embargo, esta regla sólo rige para la formación de las leyes en sentido estricto, quedando excluidos, por tanto, conforme a los reglamentos internos de ambas cámaras, los acuerdos que no tengan carácter de ley y que son sancionados mediante resoluciones, las cuales se votan por una discusión en cada cámara, aunque excepcionalmente pueden discutirse en más de una, cuando así se acuerde; que por otra parte, las mayorías de las dos terceras partes de los votos, se requiere sólo para la segunda discusión de un proyecto de ley cuando ha sido previamente declarado de urgencia, que no es la especie.<sup>76</sup>

**Resoluciones. Denominación de la legislatura y validez de los actos legislativos.**

Las cámaras se reúnen extraordinariamente por convocatoria del Poder Ejecutivo, tal circunstancia no incide sobre la validez de las resoluciones adoptadas por el Senado y la Cámara de Diputados, por lo que resulta irrelevante que a la sesión en la cual fue aprobado el contrato de permuta se le calificara de extraordinaria cuando correspondía realmente a una legislatura ordinaria prorrogada.<sup>77</sup>

**Decreto de venta de inmuebles de bienes del dominio privado del Estado, que condiciona su ejecución a la aprobación en el Congreso, conforme a la Constitución.**

La ejecución del decreto impugnado está sujeta al cumplimiento de las disposiciones previstas en los artículos 37, inciso 19, y 55, inciso 10, de la Constitución y que son requeridas para la venta del inmueble de que se trata, resulta evidente que la autorización contenida en la referida disposición ejecutiva no contraviene las

---

76 B.J. 1053, Pág. 10.

77 Ibid.

reglas a que está sujeta esa enajenación, y, por tanto, el señalado decreto es conforme a la Constitución de la República.<sup>78</sup>

Decreto de venta de inmueble derogado por Decreto posterior. Este último solicitado su inconstitucionalidad. Rechaza. La inconstitucionalidad en el tiempo.

No basta para el perfeccionamiento de una compraventa, el cumplimiento de las condiciones requeridas por la ley adjetiva para los bienes de los particulares, como erróneamente alega el impetrante, sino que se requería, además, de la aprobación del Congreso Nacional, pero, al la Suprema Corte de Justicia no tener capacidad constitucional, en virtud del principio de la separación de los poderes, para restituir la vigencia de un Decreto derogado por el Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda, la acción en inconstitucionalidad resulta improcedente.<sup>79</sup>

Se observará que la acción en inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia debe ser oportuna, es decir, que el acto legislativo, del ejecutivo o cualesquier otro que se cuestione, debe estar vigente en el tiempo.

### **19. Aprobar o no los contratos que le someta el Presidente de la República de conformidad con el inciso 10 del Art. 55 y con el artículo 100**

Complementa el inciso 4 de este artículo, en el sentido de que el Congreso debe aprobar los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo que contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles por el valor superior a los veinte mil pesos oro, a exenciones generales de impuestos y al levantamiento de empréstitos.

---

78 B.J. 1063, Pág. 202.

79 B.J. 1072, Pág. 13.

**20. Decretar el traslado de las Cámaras Legislativas fuera de la capital de la República, por causa de fuerza mayor justificada o mediante convocatoria del Presidente de la República**

**Historia**

La Constitución de 1844 estableció que la capital de la República era el asiento de los cuerpos colegiados; sin embargo, el Congreso podrá en circunstancias extraordinarias designar otro lugar para las sesiones legislativas.<sup>80</sup>

**21. Conceder amnistía por causas políticas**

La concesión de la amnistía por parte del Congreso, como atribución jurisdiccional, tiene por finalidad la extinción u olvido de las incapacidades o inhabilidades inherentes a las infracciones penales resultantes de ciertos hechos políticos. La amnistía aparece por primera vez como una facultad del Congreso en la Constitución de febrero de 1854. Sin embargo, algunas constituciones le han atribuido esa facultad al Poder Ejecutivo, como la de diciembre de 1854, la de 1868 y la de 1872.

**22. Interpelar a los Secretarios de Estados y a los Directores o Administradores de Organismos Autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara que lo solicite a requerimiento de uno o varios de sus miembros**

---

80 Ver Arts. 69, 70, 71 y 72 de la Constitución del 1844.

## **Historia**

En la Constitución de la Primera República de 1844, esta atribución estaba reservada al Tribunalado, así como a los demás agentes del Poder Ejecutivo.<sup>81</sup>

La potestad de cuestionar a un determinado funcionario público señalado expresamente por la Constitución, para que informe ante el órgano legislativo correspondiente, sobre asuntos de su competencia que interesan al órgano interpellante, fue introducida por el Constituyente de 1844 y la misma ha contemplado una interesante evolución histórica, en particular, por los cambios experimentados por el órgano competente para efectuarla, ofreciendo ésta mayor interés en las Constituciones bicamerales.

La Constitución de 1844 le atribuyó competencia a los cuerpos colegisladores, para solicitarles informes o aclaraciones a los Secretarios de Estado. Consagró que estos debían presentarse ante los cuerpos colegisladores, cada vez que estos fueren llamados a responder a las interpelaciones que se les hicieran sobre todos los actos de su administración.

Las Constituciones de febrero y diciembre de 1854 y la Constitución de Moca de 1858, consagraron específicamente, que los Secretarios de Estado debían responder a las interpelaciones que se les hagan en el órgano legislativo correspondiente sobre asuntos de su competencia.

Durante la Segunda República, caracterizada por la proliferación de órganos legislativos unicamerales, la interpelación recibió especial atención del constituyente, aunque las Constituciones de 1865, 1866 y 1874 guardaron silencio acerca de la misma. Aun

---

81 Artículo 56 de la Constitución de 1844, citado por Jorge García, Juan, Derecho Constitucional Dominicano, Segunda Edición, 2000, Editora Corripio, Pág. 178.

así, la interpelación contemplada en un órgano legislativo unicameral, no ofrece grandes dificultades, ya que esta Cámara era la única competente para interpelar a los Secretarios de Estado.

En la Tercera República la interpelación ofrece un interés particular ante todo por la uniformidad de la estructura bicameral de todas las Constituciones de este período. La Constitución de 1924, que inicia la Tercera República, le atribuyó competencia exclusiva al Congreso para interpelar a los Secretarios de Estado sobre asuntos de su competencia. Esta es la trayectoria seguida por todas las Constituciones posteriores, aunque las Constituciones de 1955, 1959, 1960 junio y diciembre respectivamente, y las de 1961 y 1962, consagraron que el Congreso, para interpelar a un Secretario de Estado, precisaba de la autorización previa del Poder Ejecutivo.<sup>82</sup>

La Constitución vigente de 1994 ha consagrado en su Art. 37 párrafo 22, que son atribuciones del Congreso interpelar a los Secretarios de Estado y a los Directores o Administradores de organismos autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia.

### **Historia Comparada**

La idea de ejercer un control político sobre el Estado y particularmente sobre el Ejecutivo tiene antecedentes antiguos. Quizás la concepción más conocida sea la de Montesquieu, quien, al establecer la necesidad de que los tres poderes fueran ejercidos por órganos distintos, señaló que cada uno tendrá la facultad de impedir (*em-pecher*) y de detener (*arreter*) al otro u otros poderes. “El poder detiene al poder”. Se trataba de una mutua limitación.

Luego, cuando la ideología liberal y el constitucionalismo clásico impusieron como principio irrecusable el de la responsabilidad

---

82 Jorge García, Juan. *Derecho Constitucional Dominicano*, Segunda Edición, 2000, Editora Corripio, Pág. 226.



política del gobierno, quedó claro que para hacer efectiva esa responsabilidad debía existir una vigilancia y fiscalización sobre los órganos del Estado. Esto ha sido denominado por la doctrina control para la responsabilidad.

El constitucionalismo contemporáneo, fortalecido con el concepto de democracia, ha consolidado la institución del control político. Incluso, en las últimas décadas, se ha desarrollado la teoría de la rendición de cuentas (*accountability*), que constituye el deber de informar que tienen los funcionarios públicos y de estar sometidos a un examen crítico, todo lo cual permite la transparencia de la gestión, al tiempo que configura la responsabilidad respectiva.

De esta manera, la expresión *accountability* se integra al control político como una forma democrática de ejercerlo. Si estos son los requerimientos de la democracia, ellos no pueden existir en un sistema autocrático, distante de la constitucionalidad.

Hoy, la institución del control, y del control político en particular, se concibe como una función estatal de rango esencial y con características muy propias. Y suele señalarse que esta función de control ha surgido más de la práctica y de la experiencia, que de especulaciones teóricas.<sup>83</sup>

### **Reglamento del Senado**

La Comisión de Ética estará encargada de estudiar y conocer las acusaciones que se planteen en relación con iniciativas de la Cámara. Asimismo, esta Comisión será competente para conocer e informar sobre las acusaciones a funcionarios públicos que regula el Art. 26 de la Constitución.

---

83 Salgado Pesantes, Hernán. Teoría y Práctica del Control Político. El Juicio Político en la Constitución Ecuatoriana, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Edición 2004, Tomo I, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Pág. 382.

La Cámara de Diputados no prevé una Comisión Permanente para esta atribución constitucional.

### **Procedimiento**

Precisa el quórum requerido para realizar una interpelación contra uno de los funcionarios señalados expresamente por la Constitución, exigiendo el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara y a solicitud de uno o varios de sus miembros.

El alcance de este precepto constitucional, ya que todas nuestras Constituciones han consagrado invariablemente, que es de la competencia exclusiva del Congreso interpelar a los Secretarios de Estado sobre asuntos de su desenvolvimiento. Pero todas nuestras Constituciones Bicamerales, incluyendo la vigente no han abordado la interpelación con la precisión que lo han hecho con el juicio político, delimitando en este último la respectiva esfera de competencia de las Cámaras Legislativas que intervienen en el mismo. El Constituyente de las Constituciones Bicamerales enmarca la interpelación dentro de las atribuciones del Congreso.

La interpelación es una atribución puramente administrativa del Congreso y si entendemos que el Poder Legislativo se ejerce por un Congreso, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados, estas actúan separadamente, excepto cuando se reúnan conjuntamente en Asamblea Nacional o en ciertos casos señalados expresamente por la Constitución. Por consiguiente, a cada Cámara le asiste la facultad de interpelar a los Secretarios de Estado y a los demás funcionarios señalados por la Constitución. Cuando una Cámara en particular ejerce esta potestad, será de la competencia exclusiva de la Cámara que ha tornado la iniciativa de interpelar a un determinado funcionario.

La interpelación, en cuanto a su materialización, no debe ser confundida con el Juicio Político o con la elaboración de una ley,

que necesariamente debe recorrer las dos Cámaras. Entendemos que a ambas Cámaras le asiste la iniciativa en materia de interpelación, pero la misma se desarrollará en toda su extensión en la esfera de la Cámara que la solicitó.

### **Base legal**

Los Secretarios de Estado son los órganos oficiales de comunicación con el Presidente de la República, de los funcionarios, empleados, instituciones de cualquier índole y personas particulares, con las excepciones siguientes: Su Santidad el Papa; Los Jefes de Estado; El Arzobispo de la Arquidiócesis de Santo Domingo; Los Senadores y Diputados; El Presidente de la Suprema Corte de Justicia; El Procurador General de la República; El Presidente de la Comisión de Fomento; Los funcionarios, empleados y personas a quienes el Presidente de la República requiera una información directa; Las personas que tuvieren que exponer quejas contra algún Secretario de Estado.

### **Atribuciones**

Los Secretarios de Estado deberán opinar sobre todos los asuntos que sometan, cursen o tramiten al Presidente de la República, así como sobre todos aquellos acerca de los cuales le pida opinión el Presidente de la República, pero no podrán oponer objeción alguna a las decisiones del Presidente de la República, quien, en todo tiempo, conserva el derecho de revocar o modificar las disposiciones o las órdenes de los Secretarios de Estado cuando no hubieren hecho nacer legalmente derechos en provecho de terceros, aun cuando tales órdenes o disposiciones hayan sido dictadas en ejercicio de una atribución legal.

Mientras no ocurra revocación o modificación, las disposiciones o las órdenes de los Secretarios de Estado serán reputadas como emanadas del Presidente de la República y deberán ser cumplidas, siempre que se refieran a los asuntos de sus respectivos ramos,

salvo los recursos de que pudieren ser objeto de acuerdo con la Constitución y las leyes.<sup>84</sup>

### **Secretarios de Estado sin cartera**

El Poder Ejecutivo tendrá facultad para designar cuando lo crea conveniente, Secretarios de Estado sin Cartera, los cuales ejercerán las funciones y atribuciones que aquel les señale.<sup>85</sup>

### **Jurisprudencia**

Los Secretarios de Estado sin cartera no gozan de jurisdicción privilegiada.

Que por decreto del Poder Ejecutivo fue en determinada función, con rango de Secretario de Estado; y que posteriormente por el Decreto, fue designado Embajador adscrito a la Sección de Tratados de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores “con el encargo de dar seguimiento a todo lo relativo a los convenios internacionales sobre drogas y asuntos afines, participar en representación del país en los eventos internacionales de igual naturaleza y cumplir cualquier otra función que le encomendare el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores”.

No es suficiente que a un funcionario designado por el Presidente de la República, se le otorgue el rango de Secretario de Estado, para que éste tenga derecho a ser juzgado por la Suprema Corte de Justicia, si la designación no corresponde a ninguna de las Secretarías de Estado creadas por la Ley, al amparo de la Constitución vigente. Éste funcionario no tiene el privilegio de

84 Artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, No. 4378 del 10 de febrero del 1956, G.O. No. 7947.

85 Artículo 2 de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, No. 4378 del 10 de febrero del 1956, G.O. No. 7947.

jurisdicción a que se refiere el Art. 67 de dicha Carta Sustantiva, por lo cual la Suprema Corte de Justicia, es incompetente para conocer de la causa seguida a dicho prevenido, por violación a la Ley 6132 de 1962, sobre Expresión y Difusión del Pensamiento.

La anterior circunstancia, la vigente Ley Orgánica de Secretarías de Estado No. 4378 de 1956, no puede servir de fundamento a aquellos funcionarios o empleados públicos que el Presidente de la República haya otorgado rango de Secretario o Subsecretario de Estado, para que se invoque válidamente en su favor el privilegio de jurisdicción de que gozan determinados servidores de la administración pública en virtud del Art. 67 de la Constitución, ya que desde la Reforma Constitucional del 29 de diciembre de 1961, la facultad de crear Secretarías y Subsecretarías de Estado, y por tanto, los rangos pertenecientes a estas categorías de dependencias estatales, quedó reservada exclusivamente a la ley, lo que se reafirma en el citado Art. 61 del actual Estatuto Orgánico de la Nación.

Que con respecto al nombramiento en la Secretaría de Relaciones Exteriores que le fuera otorgado, es indudable que su régimen debe estar sujeto a la Convención sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas, Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias y Protocolo sobre Adquisición de Nacionalidad, acordados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades, del 18 de abril de 1961, celebrada en la ciudad de Viena, República de Austria, y ratificada por la República Dominicana por Resolución No. 101, del 21 de diciembre de 1963, Gaceta Oficial No. 9271, que en su párrafo de la parte introductoria expresa que las inmunidades y privilegios que se conceden en virtud de dicha Convención no son “en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados”. En el Art. 1ro. de la mencionada convención se establecen diversas categorías de funcionarios

diplomáticos, todos con fines de ser designados por un Estado acreditante frente a un Estado receptor, y entre las mismas, no figura ninguna disposición que pueda comprender el nombramiento expedido al prevenido.

En el caso de que resultara ser un “agente diplomático *ad-hoc*” el mismo solamente gozaría de inmunidad de jurisdicción penal en el Estado receptor, sin eximirlo de la jurisdicción penal del Estado acreditante, la República Dominicana, o sea, que a la luz de las disposiciones del Art. 31 de la referida Convención de Viena, esta inmunidad de jurisdicción penal en el país receptor, no debe confundirse con el merecimiento de jurisdicción privilegiada en nuestro país.

Las inmunidades y privilegios de que podría disfrutar, como agente diplomático *ad-hoc*, son a juicio de esta Suprema Corte de Justicia, de carácter especial, temporal, eventual y esporádico, mientras dure su permanencia en el exterior representando a la República en “eventos internacionales sobre drogas y asuntos afines”, en cuyo caso podrían aplicarse a su favor las disposiciones de los artículos 38 y 39 de la Convención de Viena ya citada y con motivo de “los actos oficiales realizados en el desempeño de sus funciones”, y hasta su cesación al salir del país donde haya sido acreditado.

Como el rango de Secretario, no corresponde a ninguna Secretaría de Estado creada por la ley, como tampoco al de Embajador adscrito a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores se le puede atribuir la categoría de Miembro del Cuerpo Diplomático, resulta evidente que el prevenido no goza del privilegio de jurisdicción consagrado en el ya señalado Art. 67 de la Constitución de la República.<sup>86</sup>

---

86 B.J. 1045, Pág. 30.

**Presidente del Consejo Directivo del INDOTEL<sup>87</sup> tiene rango de Secretario de Estado, con jurisdicción privilegiada y sujeto a remoción por parte del Poder Ejecutivo**

El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), creado por la Ley No. 153-98, del 27 de mayo de 1998, como órgano estatal descentralizado, regulador de las telecomunicaciones, es gobernado por un Consejo Directivo integrado por cinco miembros que son designados por el Poder Ejecutivo, según dispone el Art. 81, párrafo 1 de la citada ley; que al poner el legislador ordinario a cargo de este poder del Estado, instituido por la Constitución, el nombramiento de los miembros que componen el consejo directivo de esa entidad, incluido su presidente, a quien el mismo texto legal otorga el rango de Secretario de Estado, y no correspondiendo esa atribución a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por la Constitución o por las leyes, resulta imperativo afirmar que el Presidente de la República, representante del Poder Ejecutivo, al corresponderle por delegación de la ley el derecho de hacer las designaciones de los miembros del consejo directivo, lo hace con todos los atributos que le reconoce el Art. 55, inciso 1 de la Constitución, entre los cuales se cuenta la facultad de removerlos; que el examen y análisis de esa disposición constitucional revela que el poder que ella concede al Presidente de la República no está condicionado y, por tanto, es discrecional. Su texto, que no permite otra interpretación, consagra que corresponde al Presidente de la República: 1.- “Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos”.<sup>88</sup>

---

87 [www.indotel.org.do](http://www.indotel.org.do).

88 B.J. 1077, Pág. 47.

**23.- Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado, o contraria a la Constitución**

*Por esta vía se refuerza el principio de reserva, consecuencia de la delegación de la soberanía en el poder legislativo, y se cubren las posibles omisiones en la función legislativa.*

**Juan Manuel Guerrero de Jesús**

**Erick José Hernández Santana**



«**ARTICULO 38.-** Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes:

- a) *Los Senadores y los Diputados.*
- b) *El Presidente de la República.*
- c) *La Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales.*
- d) *La Junta Central Electoral en asuntos electorales.*

*Párrafo.- El que ejerza ese derecho podrá sostener su moción en la otra Cámara, si es el caso del inciso a) de este artículo, y en ambas Cámaras, mediante representante si se trata de uno cualquiera de los otros tres casos».*

La Constitución crea los órganos a los que le otorga poderes, los que existen en base a la misma norma sustantiva que los instituye. Según la teoría constitucionalista los órganos creados por la constitución están investidos de las facultades y poderes que ella le concede, así como a las personas que los encarnan, en el caso del Art. 38 para que puedan crear las leyes de aplicación para todos los ciudadanos.

De la lectura del Artículo 38 se concluye, *prima fasie*, que la Constitución le otorga la facultad exclusiva a los Legisladores, al Poder Ejecutivo, en la persona del Presidente de la República, al Poder Judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia, cuando la Ley sea de interés judicial, y a la Junta Central Electoral cuando la Ley sea sobre los asuntos electorales, para hacer, promover y aprobar las leyes que necesita la nación, entendiéndose, a la luz del contenido del texto constitucional, que en la iniciativa de presentar leyes en el Congreso Nacional no participan los ciudadanos.

Toda Ley se sitúa como la norma suprema en todo Estado de derecho, ya que la ley en si misma tiene supremacía, soberanía e

imperio, y estando limitada por la Carta Magna que le da forma y creación, lo que se pone de manifiesto cuando la norma reguladora es admitida y respetada por los ciudadanos, de ahí las frases, *la fuerza de la ley, el imperio de la ley, la ley lo puede todo*, lo que implica la superioridad absoluta de la norma legal como ordenamiento general; un país sin respeto a sus leyes, es un país de hombres inconscientes.

La Constitución permite que la Ley sea el elemento central del sistema normativo del Estado, los efectos de la ley son de orden público, nadie está exento de su cumplimiento, la propia constitución consagra que toda Ley después de publicada es de cumplimiento obligatorio para todos los habitantes del territorio.

La Constitución condiciona formal y sustantivamente la formación de las leyes.

El Poder Ejecutivo está representado en la figura del Presidente de la República, pero en un sentido más amplio también forman parte las Secretarías de Estado, las Direcciones Generales y todas las agencias o dependencias del Estado que están subordinadas al ejecutivo para la tramitación de los proyectos de leyes que son de interés de las dependencias.

En el sistema presidencialista se centra el poder del ejecutivo en el Presidente de la República, lo que se define como presidencialismo, persona que aún siendo elegido por el voto popular, concentra la hegemonía de las Secretarías de Estado y las oficinas del gobierno, las que le asisten en el manejo administrativo del Estado, para lo cual el mandatario nombra a los funcionarios públicos encargados de éstas, los que presentan sus proyectos de leyes al congreso vía el ejecutivo.

Las iniciativas del Poder Ejecutivo son el resultado de las gestiones comunes que se materializan en la administración centralizada del Estado por parte de la gestión del gobierno de turno.

La separación de los poderes en los que descansa el régimen democrático dominicano, separación que se refleja en el Art. 38, tiene su origen en la teoría constitucionalista, la que se fomentó entre nosotros con la Primera Constitución del 1844. Separación de poderes que tiene su origen a partir del 1789 cuando surgen los derechos del hombre y del ciudadano.

En primer lugar, se debe destacar que ciertamente los legisladores, Senadores y Diputados, son los únicos que tienen la facultad constitucional para aprobar las leyes de la nación, no así para promover leyes, como lo indica la norma sustantiva. De igual forma se encuentran en el primer lugar del orden que establece el texto constitucional, y cuando el Constituyente indica que la iniciativa para las leyes recae sobre los Senadores y Diputados, esto así porque ellos son los representativos de sus comunidades, son los que tienen la más amplia base de la representación democrática, y su responsabilidad es más directa y funcional con las necesidades de la gente que representa.

Para los Senadores, Diputados y el Presidente de la República no existen limitaciones en la presentación de proyectos de leyes, limitantes que sí se observan para el Poder Judicial y también para la Junta Central Electoral, estas instituciones solamente pueden presentar proyectos de leyes en lo relativo a los asuntos propios a su campo de acción, es decir que las iniciativas de leyes deben ser dentro del límite único y exclusivo de la labor que realizan, bajo ese predicamento la Suprema Corte de Justicia solamente puede presentar proyectos de leyes en asuntos de interés judicial, y para la Junta Central Electoral la iniciativa esta determinada en cuanto la ley esté vinculada a los asuntos electorales.

Quien tiene la iniciativa está en el deber de presentar los fundamentos y motivaciones que justifiquen la Ley para que sea recibida en el poder legislativo y pueda convertirse en ley para su aplicación, lo que se logra mediante la ponderación de la necesidad

de la propuesta, lo que debe incluir datos, cifras, estudios y opiniones de expertos en el tema de la ley, las fuentes en que se apoya con la finalidad de lograr el voto decidido de los legisladores.

La rigidez constitucional contenida en el Art. 38, en cuanto a la iniciativa para la formación de las leyes, tiene un carácter formal, no sustancial a la luz del análisis de lo que es un sistema democrático, y los ciudadanos que no constituyen o no forman parte de aquellos que limitativamente resultan facultados para la presentación de proyectos de leyes, pueden hacerlo a través de los legisladores que compartan sus iniciativas, para que los congresistas hagan suyos los proyectos de ley y logren presentarlo al hemiciclo con la finalidad de que sea convertido en ley de la nación.

La rigidez formal de la norma constitucional admite la apertura para que la ciudadanía exprese su intención de cooperar con el fomento de las leyes, participando en la formación de los proyectos de leyes.

La ley no puede sustraerse al orden de valores al que la sociedad esta adherida en su conjunto, evitando de esta manera la interpretación incorrecta de la norma reguladora, partiendo de este razonamiento en algunas naciones se encuentra regulado la participación popular en la iniciativa legislativa, bien sea en la propia Carta Sustantiva, así como en una ley adjetiva, fomentando, aun con limitaciones, la voluntad popular de las minorías que no cuentan con representación parlamentaria.

Repasando las Constituciones de las Naciones hispano parlantes y Americanas, encontramos que en las Repúblicas de Brasil, Colombia, Cuba, Nicaragua, y Perú, se encuentra consagrado constitucionalmente que los ciudadanos, bajo determinados límites, pueden ejercer la iniciativa legislativa popular. En el caso de España la Constitución proclama la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, otorgando

al pueblo español el derecho a la participación en la formación de las leyes, y para viabilizar el uso de éste derecho fue votada la Ley Orgánica el 26 de marzo del 1984.

En nuestro particular caso los ciudadanos que tengan interés en la formación de una ley pueden ser parte del proceso de elaboración y discusión de la Ley. Lo pueden hacer directamente con el representante de la comunidad a la que pertenecen, bien sea logrando que el diputado o diputada asuma el proyecto de ley como suyo y lo presente en la sesión de la cámara para su discusión y aprobación.

La comunidad también puede participar en los procesos abiertos que se producen en las cámaras legislativas, en el espacio abierto que se le conoce como vista pública, constituyéndose en un recurso que da mayor apertura al proceso de formación de las leyes, siendo de gran utilidad para que la opinión pública, las instituciones y los particulares comparezcan al hemiciclo y aporten sus conocimientos, y sobre todo que sus aspiraciones sean tomadas en cuenta al momento de hacer las leyes.

El Congresista debe darle participación a su comunidad para la presentación de leyes que vayan en beneficio de la población, legitimando de esta forma el mandato de quienes lo eligieron como su representante en el Congreso Nacional.

Las Leyes se hacen a partir de la iniciativa que tenga un legislador, la que debe ser sometida a una investigación previa y definir sus objetivos, sus alcances, sobre todo su necesidad y su utilidad para que sea un instrumento de servicio a la comunidad, como un medio de justicia social, organización, y sobre todo de convivencia pacífica entre los ciudadanos.

Las leyes por lo regular son enviadas a comisiones para el estudio, consulta y asesoría de los legisladores en los proyectos de leyes, y

recomendar adecuaciones, modificaciones al proyecto original mediante informe que se presenta a los congresistas.

Las Comisiones por lo regular realizan vistas públicas para que los interesados en la formación de las leyes intervengan, y es éste el único escenario que los sectores sociales, económicos, sindicales, profesionales, participan activamente en la discusión de aquellas leyes, espacio que el legislativo apertura desde su habitud para que los ciudadanos se manifiesten en torno a la ley que se pretende aprobar.

Las Comisiones deberán informar sobre los asuntos que se le sometan a su estudio, en sentido favorable o desfavorable o proponiendo las modificaciones que crean convenientes, independientemente del texto original del proyecto de ley.

La Ley debe ser de beneficio para la colectividad como medio eficaz para asegurar la justicia, el orden y la convivencia colectiva, única forma de legitimación de la Ley.

La democracia no puede estar de manera exclusiva en manos de los legisladores, la democracia requiere la participación activa y efectiva del pueblo el cual se hace representar por los legisladores, pero no todo el tiempo los proyectos de leyes responden a los intereses de los ciudadanos que sostienen la democracia, ya que ésta es algo más que un sistema de gobierno, es la participación de todos, *es del pueblo, para el pueblo y por el pueblo*, sin embargo el pueblo está supeditado a lo que hagan sus representantes.

La Ley es la manera de fortalecer la convivencia civilizada, no puede ser un proyecto con mira al futuro, es presente, es la igualdad que debe existir en la sociedad para que cada ciudadano pueda participar del impulso que necesita la nación para su desarrollo, y en donde impere la justicia retributiva por el fiel cumplimiento de la Constitución y la ley.

Se hace necesario que el Poder Legislativo elabore una ley mediante la cual se establezca la iniciativa legislativa popular para la formulación de proyectos de leyes, con la finalidad de que la labor de legislar sea democratizada, mediante la cual se regule la participación de los ciudadanos en la formación de determinadas leyes, dejando en poder de los facultados por la norma constitucional aquellas leyes que es de su entera competencia, aperturar el Congreso Nacional para aquellas leyes que sean de interés colectivo. Esto significa que la comunidad pueda participar en la labor de confección de sus leyes.

**Ignacio Pascual Camacho H.**

**«ARTICULO 38.- Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes:**

- a) *Los Senadores y los Diputados.*
- b) *El Presidente de la República.*
- c) *La Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales.*
- d) *La Junta Central Electoral en asuntos electorales.*

*Párrafo.- El que ejerza ese derecho podrá sostener su moción en la otra Cámara, si es el caso del inciso a) de este artículo, y en ambas Cámaras, mediante representante si se trata de uno cualquiera de los otros tres casos».*

La sección VI, del Título IV de la Constitución de la República Dominicana dedicado al Poder Legislativo, se refiere a un punto muy concreto de la misma: la iniciativa, formación y efectos de las leyes.

Muy específicamente, trataremos en estos comentarios acerca de la función legislativa de ese poder del Estado, que por el hecho de denominarse Poder Legislativo no se limita a ejercer actos legislativos, pues dicho poder lleva a cabo otras actuaciones de distinta naturaleza, tales como administrativas, de control, presupuestarias y hasta jurisdiccionales, entre otras.

La función legislativa ordinaria del Congreso consiste en que éste o una de las dos cámaras proponen la creación de leyes, a través de un proceso que la propia Constitución determina.

Dicho proceso legislativo ordinario se encuentra regulado por los Arts. del 38 al 45 del instrumento jurídico que comentamos, y que está conformado de varias etapas: a) Iniciativa o formulación del proyecto (38); b) Discusión (39) ; c) Aprobación (Arts. 40);



d) Sanción (41); e) Promulgación (Art.41); Publicación (Art. 45) y f) Punto de partida de la vigencia (Art. 1ro. del Código Civil de la República Dominicana).

Partiendo de la iniciativa legislativa, que es la primera etapa del indicado proceso, el Art. 38 de nuestra carta sustantiva, otorga tal facultad, indistintamente, a los Senadores y los Diputados (legisladores), al Presidente de la República, a la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y a la Junta Central Electoral, en asuntos electorales. De ahí, que la iniciativa de una ley no corresponde exclusivamente al Congreso, ya que como se señala, en este proceso pueden participar otros órganos ajenos a dicho poder del Estado.

No obstante, se precisa indicar que incluso en aquellos asuntos reservados a otro poder del Estado u organismo con iniciativa legislativa todo proyecto de ley debe ser sometido a la ratificación del Congreso, lo cual se establece en el párrafo del Art. 38, como se comentará más adelante.

Tal iniciativa implica tener el derecho de someter a la consideración del Congreso de la República un proyecto de ley que verse sobre alguna materia de interés común, a través del cual se regule una determinada actividad, o bien se ordene o prohíba algo. Como se advierte, nuestra carta sustantiva desde 1924 adoptó un sistema pluralista, por cuanto son varios los sujetos que tienen ese derecho. En efecto, nuestra primera Constitución así lo estableció, y hasta la Constitución del año 1966 tenían iniciativa en la elaboración de las leyes los senadores y diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Es a partir de la Constitución del año 1966 que ese derecho le es conferido también a la Junta Central Electoral, para los asuntos electorales.

Cabe destacar, que en nuestro país quienes preponderantemente han ejercido tal derecho son los Congresistas. Al determinar la

Constitución que los Senadores y Diputados tienen iniciativa legislativa y al no indicar que deba ser el Senado o la Cámara de Diputados, debe considerarse que cualquier senador o diputado puede hacerlo, obviamente en tiempo de legislatura, lo cual está también regulado por nuestra Carta Magna. Igualmente, los proyectos de ley que pudieran someter los legisladores deben versar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado ni contraria a la propia Constitución. Esto último lo sostenemos en virtud del contenido del numeral 23 del Art. 33 de la misma.

Por costumbre los Senadores y los Diputados suelen presentar sus proyectos de leyes por ante sus respectivas cámaras, existiendo el deber, claro está, de defender su moción en la otra cámara.

El Congreso de la República tiene competencia exclusiva para todos los asuntos indicados por el Art. 37 incisos 1 al 11, del 15 al 17 y del 20 al 23. En otros asuntos la facultad es compartida con otro poder del Estado, de la competencia de los tres poderes o bien es exclusiva ya sea del Senado o de la Cámara de Diputados.

El literal b) del texto constitucional transcrito también concede el derecho a la iniciativa en la formación de las leyes al Presidente de la República. A esto se agrega que corresponde al primer mandatario de la nación someter al Congreso el proyecto de presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos, lo cual deberá hacer durante la segunda legislatura ordinaria. Tal atribución no es del todo exclusiva, pues el Art. 115 dispone cuáles condiciones deben darse cuando esta iniciativa no surja del Poder Ejecutivo. En efecto, se precisa tener el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara. Sobre el particular cabe destacar que en la Constitución de 1924, esta facultad le era atribuida al Congreso, pero a partir del año 1947 le fue transferida al Presidente de la República, lo cual se consignó en el numeral 23 del Art. 49 de la Constitución del 10 de enero del año 1947. En

la actual, proclamada el 25 de julio del año 2002, está comprendida en el numeral 23 del Art. 55.

Siguiendo con los demás sujetos con derecho a iniciativa en la elaboración de las leyes también la Suprema Corte de Justicia tiene tal facultad, razón por la cual está autorizada a someter a la consideración del Congreso de la República todos los proyectos de leyes que versen sobre asuntos judiciales que entienda necesarios para una mejor administración de justicia. Nuestro más alto tribunal de justicia en los últimos años ha sometido diversos proyectos de leyes, que hoy ya son leyes, que han sido de importancia capital no sólo para la organización de los tribunales y la administración de justicia en sentido general, sino que benefician el fortalecimiento institucional del Poder Judicial, como lo son la Ley 50-00 del 26 de julio del año 2000, que modifica la Ley de Organización Judicial, la Ley 141-02, que también introduce cambios a la Ley sobre Organización Judicial, la Ley No. 327-98, del 9 de julio de 1998, sobre Carrera Judicial, así como Ley No. 108-05 sobre Registro Inmobiliario.

En las Constituciones de países hermanos como Cuba, Colombia, Perú, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Venezuela se contempla también esta facultad concedida al Poder Judicial.

En otro orden, y a pesar de que en otros países es posible que los ciudadanos tengan en forma directa derecho a iniciativa legislativa, en la República Dominicana nunca se ha contemplado. Esta “iniciativa popular”, como se le llama en otras naciones permite que el ciudadano común presente, ya sea al Senado o a la Cámara de Diputados, un proyecto legislativo a fin de que sea discutido y convertido en ley. Esta vía está abierta en países como España, Italia, Cuba y Venezuela. No obstante, consideramos que los particulares, a pesar de que expresamente no ha sido dispuesto por la Constitución, pueden hacerlo de forma indirecta, lo cual se logra entregando el proyecto a algún legislador que lo hace suyo y lo presenta al hemiciclo al que pertenece.

Finalmente, tal y como adelantamos, es a partir de la Constitución proclamada el 28 de noviembre del año 1966 que se aumenta a cuatro el número de sujetos con facultad para proponer al Poder Legislativo proyectos de leyes. En efecto, tal facultad le es conferida también a la Junta Central Electoral, aunque limitada a los asuntos electorales.

**«ARTICULO 39.-** *Todo proyecto de ley admitido en una de las Cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia, deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas».*

Cuando un determinado proyecto legislativo es admitido por una de las Cámaras, sea el Senado o la Cámara de Diputados se da inicio a lo que en la doctrina se denomina la fase constitutiva, de mucha importancia en el ejercicio de la función legislativa, pues es atribución exclusiva de este poder del Estado la elaboración de las leyes. Sin embargo, cabe destacar que el Poder Ejecutivo por mandato constitucional interviene en dos etapas del proceso de formación de las leyes como indicamos precedentemente cuando comentamos lo atinente a la iniciativa legislativa, y se verá más adelante en lo referente a la observación que dicho poder del Estado pudiera hacer a un determinado proyecto, además de la promulgación.

Esta etapa constitutiva, que también se llama de discusión y votación, es el acto por medio del cual las cámaras legislativas deliberan acerca de las iniciativas de proyectos de ley, con el fin de determinar si deben ser aprobadas o inclinarse en sentido contrario. Vale resaltar que en esta etapa el proyecto de que se trate se tramita separadamente en cada cámara.

Sin embargo, antes de la discusión y votación, y con el fin de poder adoptar posiciones con real conocimiento de los temas que son

objeto de tratamiento legislativo en ambas cámaras funcionan las denominadas comisiones permanentes, que son las encargadas de dictaminar en aquellos proyectos que sean sometidos a su consideración. En la práctica, todos los proyectos de leyes van a las respectivas comisiones para su estudio, pues si los asuntos se trataran solamente en sesiones plenarias no sería posible recoger la información que se requiere para cada caso concreto, recabar datos, oír opiniones extraparlamentarias, pedir asesoramiento técnico, en suma procurar que el proyecto sometido a su estudio se corresponda con los mejores intereses de la colectividad.

La finalidad de dichas comisiones no es otra que la de facilitar la decisión del pleno a través del estudio, consulta e informe de los proyectos de ley que les sean sometidos.

Tanto el Senado como la Cámara de Diputados han dictado sus reglamentos internos de funcionamiento y en ellos se ha establecido el modo de la discusión parlamentaria, así como la integración y atribuciones de las comisiones, entre otros asuntos.

Tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados existen actualmente numerosas comisiones permanentes en función de ejes temáticos que detallamos a continuación: Administración e Interior, Asuntos Agropecuarios y Agroindustrial, Asuntos de la Familia y Equidad de Género, Asuntos Energéticos, Asuntos Fronterizos, Ciencia y Tecnología, De Energía y Minas, Deportes, Educación Física y Recreación y Desarrollo Municipal y ONGS, Deuda Pública, Dominicanos Residentes en el Exterior, Educación y Cultura, Ética, Finanzas y Contratos, Industria, Comercio y Zonas Franca, Justicia y Derechos Humanos, Planificación y Presupuesto, Control de Drogas y Lavado de Activos, asuntos Penitenciarios, etc.

Las comisiones cuentan con mecanismos de consulta e intercambio con la ciudadanía en sentido general y sectores sociales organizados, con el propósito de que se haga una adecuada ponderación de las

necesidades de la sociedad al momento de estudiar los proyectos de leyes. Estos mecanismos pueden consistir en vistas públicas, reuniones de trabajo, seminarios y talleres, recepción de correspondencia, encuentros de intercambio con funcionarios de otros poderes del Estado, así como traslado de las comisiones a lugares específicos.

En República Dominicana funcionan, además de las comisiones Permanentes, las especiales y bicamerales.

Con relación a las comisiones especiales, son aquéllas designadas por el Presidente tanto del Senado como por él de la Cámara de Diputados para el estudio de asuntos de interés especial. Dichas comisiones generalmente tienen como objeto el estudio y consideración de temas muy específicos. En cambio las bicamerales, tienen fines similares a las especiales, con la diferencia de que son constituidas por designación de ambas cámaras y sus funciones además a la explicada para las especiales, son procurar la conciliación de proyectos de ley respecto a los que existen divergencias entre el Senado y la Cámara de Diputados, entre otras.

Una vez que la comisión designada rinde su informe al pleno de la cámara correspondiente recomendando la aprobación del proyecto, la constitución manda a que éste sea sometido a dos discusiones distintas, las que se harán con por lo menos un día de intervalo entre una y otra discusión, a menos que previamente hubiera sido declarado de urgencia, caso en el cual se discutirá en dos sesiones consecutivas.

Conforme a la doctrina se consideran casos urgentes aquellos necesarios para resolver un problema que no admite dilación, mientras que son casos de obvia resolución aquellos de cuyo contenido se puede deducir, sin lugar a dudas, cual será el sentido de la votación de los legisladores.<sup>1</sup>

---

1 Serna de la Garza, José Ma., *Derecho parlamentario*, México, McGraw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, Pág. 85.

Durante el período de discusión deben cumplirse ciertas formalidades en lo concerniente a cómo deben ser presentadas las mociones y propuestas que los legisladores le harían al proyecto, del cual ya tienen copia al menos un día antes de ser fijados en la orden del día. Los reglamentos internos de cada cámara contienen las prescripciones al respecto.

Tal y como lo consigna la Constitución los proyectos de leyes deben someterse a dos discusiones distintas, en cada una de las cuales será leído, discutido y votado Art. por artículo, a menos que la mayoría presente disponga lo contrario. Esto último obedece al hecho de que la elaboración de una ley requiere de un trabajo esmerado y cuidadoso por parte de los legisladores, ya que es de esperarse que lo que pudiera ser una ley no resulte ambigua, incongruente o contradictoria.

Se han dispuesto para nuestro congreso dos tipos de votaciones: la ordinaria y la nominal. La primera se realiza mediante el sistema electrónico, el cual se registra en un reporte de votaciones que se llevará por legislatura. La segunda es la votación en la que cada uno de los legisladores se pone de pie al ser nombrado por el Secretario conforme a la lista, y expresará su voluntad diciendo precisamente SÍ o NO. Esta modalidad sólo será usada siempre que la solicite el legislador y así lo acuerde la mayoría.

Una vez se produce la votación debe determinarse por el computo de los votos emitidos si el proyecto ha sido aprobado. La aprobación se define como el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley de forma total o parcial.<sup>2</sup>

Los proyectos de leyes aprobados por cualquiera de las cámaras serán verificados por el Auditor Legislativo, quien tendrá a su

---

2 García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 36 edición, México, Porrúa, 1984, Pág.54.

cargo comprobar que éste se corresponde con lo que aprobó el pleno. Para el caso en que el proyecto fuere rechazado por una de las cámaras será objeto de comentario en el presente trabajo cuando se trate el Art. 43.

Finalmente, cabe destacar que las decisiones de cada una de las cámaras serán adoptadas por mayoría absoluta de votos de los legisladores presentes en la sesión correspondiente, salvo que la propia Constitución exija una mayoría especial.

**«ARTICULO 40.-** *Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra para su oportuna discusión, observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Pero si aquellas fueren rechazadas, será devuelto el proyecto a la otra Cámara con observaciones; y si ésta las aprueba, enviará a su vez la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto».*

Una vez ha sido aprobado un proyecto de ley en la Cámara de origen (donde se inició el trámite) pasará a la otra (cámara revisora) para su discusión, siguiéndose para ello las mismas formas constitucionales.

Si resulta aprobado por ambas será enviado al Poder Ejecutivo, como trataremos más adelante al comentar el Art. 41, lo cual es considerado el procedimiento simple, es decir, aquél en cuyo trámite no se dan algunas de las situaciones comprendidas en el texto que analizamos y que detallamos a continuación:

- a) **Cámara revisora acepta el proyecto.** En este supuesto es óbice que el proyecto de ley le será remitido al Poder Ejecutivo, con lo cual se iniciaría la fase correspondiente a la sanción.



- b) Cámara revisora le introduce modificaciones al proyecto.** En este caso la Constitución manda a que el proyecto de ley de que se trate se devuelva a la cámara de origen con las observaciones que le fueron hechas por la revisora. La cámara donde se inició tal proyecto puede adoptar dos posiciones: 1. Aceptar tales observaciones, en cuyo caso enviará el proyecto al Poder Ejecutivo; 2. Rechazar las mismas, por lo que lo devolverá con observaciones a la Cámara revisora, la que a su vez puede también aceptarlo, caso en el cual le tocará enviarlo al Poder Ejecutivo, o rechazarlo, supuesto en el que el proyecto se considerará desechado. En este último caso no puede repetirse en las sesiones de ese año legislativo.

**«ARTICULO 41.-** *Toda ley aprobada en ambas Cámaras será enviada al Poder Ejecutivo. Si éste no la observare, la promulgará dentro de los ocho días de recibida y la hará publicar dentro de los quince días de la promulgación. Si la observare, la devolverá a la Cámara de donde procedió, en el término de ocho días a contar de la fecha en que le fue enviada, si el asunto no fue declarado de urgencia, pues en este caso hará sus observaciones en el término de tres días. La Cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley. Si después de esta discusión, las dos terceras partes del número total de los miembros de dicha Cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra Cámara; y si ésta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley. El Presidente de la República estará obligado a promulgar y publicar la ley en los plazos indicados.*

*Párrafo I.- Los proyectos de ley que quedaren pendientes en cualquiera de las dos Cámaras al cerrarse la legislatura, deberán seguir los trámites constitucionales en la legislatura siguiente, hasta ser convertidos en ley o ser rechazados. Cuando esto no ocurriere así, se tendrá el proyecto como no iniciado.*

***Párrafo II.- Todo proyecto de ley recibido en una Cámara, después de haber sido».***

Este texto de ley evoca la fase que es denominada sanción por la doctrina. A la sanción se le define como la aceptación de una iniciativa de ley por el Poder Ejecutivo, es decir el Presidente de la República<sup>3</sup>.

Durante esta etapa nos encontramos con la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para ejercer lo que se conoce como derecho al veto, razón por la cual pudieran surgir dos posiciones: que el Presidente de la República apruebe el proyecto de ley sin hacerle observaciones (sin vetarlo) y consecuentemente lo promulgue, o que por el contrario lo observe en su totalidad o en alguna de sus partes y lo devuelva al Congreso.

Nuestra Constitución no emplea la denominación “veto”, pero en el lenguaje constitucional se le conoce como tal, y podría definirse como la institución por la cual el Poder Ejecutivo expresa su inconformidad con la sanción otorgada por el Congreso a un determinado proyecto de ley.

Es importante destacar que el veto tiene distintos fines. En efecto con él se procura evitar imposiciones del Congreso frente al Poder Ejecutivo, así como precipitaciones en el proceso legislativo ordinario.

Tradicionalmente existen dos modalidades del veto: el absoluto y el limitado. El primero se presenta cuando la objeción del Poder Ejecutivo a sancionar el proyecto tiene por efecto suspenderlo hasta el próximo periodo legislativo. El segundo se registra cuando el Presidente de la República al hacerle observaciones, devuelve la iniciativa legislativa a la Cámara de donde procedió, exponiéndole

3 García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 36 edición, México, Porrúa, 1984, Pág.54. Pág.55.

los argumentos por los cuales ejerce su derecho al veto para que lo discutan nuevamente.

Los plazos de que dispone el Poder Ejecutivo para promulgar u observar un proyecto de ley que le ha sido remitido por el Senado o la Cámara de Diputados es de ocho días si éste no ha sido declarado de urgencia y de tan solo tres días cuando sí lo ha sido. El mismo plazo de ocho días tendrá para devolver a la Cámara de donde provino el proyecto de ley para la correspondiente discusión.

El texto de ley que comentamos manda a la Cámara que recibió las observaciones del Poder Ejecutivo a fijar el asunto de que se trata en la orden del día de la próxima sesión. Igualmente, el párrafo II del Art. 41 dispone que deberá fijarse en el orden del día todo proyecto de ley recibido en una Cámara, después de haber sido aprobado por la otra, aunque no se indica, como en el caso anterior plazo alguno, lo cual quedará sujeto a lo que establecen los reglamentos internos de cada hemiciclo.

Los reglamentos internos del Senado y la Cámara de Diputados disponen que la orden del día la fija el presidente tanto de una como de la otra, de común acuerdo con la Comisión Coordinadora. Sin embargo, la discusión y decisión de un proyecto de ley que ha sido observado por el Poder Ejecutivo por mandato constitucional debe ser fijado en la agenda legislativa de la próxima sesión. Al conocimiento de tales observaciones se le otorga en ambas cámaras un tratamiento prioritario.

El Art. 41 de la Carta Sustantiva del Estado exige una mayoría especial para la aprobación de los proyectos vetados. En efecto, si luego de su discusión las dos terceras partes del número total de los miembros de la cámara de que se trate lo aprobaren nuevamente, será remitido a la otra, y si esta última con igual cantidad de votos lo aprueba será considerado ley, razón por la cual se torna obligatorio para el Poder Ejecutivo, que no puede vetarlo nuevamente y tendrá que promulgarlo y publicarlo. De

todo lo anterior se deduce que pueden ser hasta tres las intervenciones de cada una de las cámaras en el proceso legislativo que debe recorrer todo proyecto de ley.

Ya hemos adelantado que todo proyecto de ley una vez ha sido aprobado por el Poder Ejecutivo (sancionado) deberá ser promulgado y ordenada su publicación en la Gaceta Oficial. Son estas las fases finales de todo el proceso de formación de las leyes.

La promulgación puede definirse como el “decreto por el cual el Jefe del Estado certifica oficialmente la existencia de la ley votada por ambas cámaras, renuncia a su derecho de requerir a éstas una nueva deliberación y da orden de ejecutar la ley”.<sup>4</sup> Vale agregar al concepto antes transcrito que la promulgación constituye un requisito esencial para ponerla en vigencia y otorgarle obligatoriedad.

Sin embargo, no necesariamente la promulgación debe hacerse por decreto, pues además de la promulgación expresa (la que se otorga por decreto) existe la tácita, la cual ejerce el Poder Ejecutivo cuando no aprueba expresamente el proyecto sancionado, pero tampoco lo devuelve observado al Congreso dentro del término de ocho días después de haberlo recibido. En estos casos pudiera existir incertidumbre respecto de la fecha de la promulgación, pero ello no es del todo impreciso, pues tal fecha sería la del vencimiento del plazo de ocho días establecido en el texto de ley que comentamos.

El párrafo I del Art. 41 dispone respecto de los proyectos de ley que al cerrarse la legislatura quedaren pendientes en cualquiera de las dos cámaras, estableciéndose que en la legislatura siguiente deberán seguir los trámites constitucionales.

---

4 Capitant, Henry. *Vocabulario Jurídico*. Ediciones Depalma, Buenos Aires. Pág.448.

Finalmente, y para completar el proceso de formación y efecto de las leyes, una vez son promulgadas por el Presidente de la República, éste la hará publicar dentro de los quince días de la promulgación, en la forma que determina el Art. 45 de la Constitución, y el inicio de su vigencia, o sea, el momento en que se hace obligatorio su cumplimiento, puede calcularse tomando como punto de partida la fecha de la publicación, lo cual vendría a ser el período oficial, o bien podría ser otra fecha señalada por la misma ley en las disposiciones transitorias.

**Katia Miguelina Jiménez Martínez**

**«ARTICULO 42.-** Cuando fuere enviada una ley al Presidente de la República para su promulgación y el tiempo que faltare para el término de la legislatura fuere inferior al que se determina en el precedente artículo para observarla, seguirá abierta la legislatura para conocer de las observaciones hasta el agotamiento de los plazos y del procedimiento establecido por el artículo 41.

*Las leyes, después de publicadas, son obligatorias para todos los habitantes de la República, si ha transcurrido el tiempo legal para que se reputen conocidas».*

Este artículo refiere que cuando una ley es observada por el Presidente de la República, y la legislatura termina, se deja abierta. En la aplicación de este Art. tiene que tomarse en cuenta que la legislatura dura 90 días, y que se puede prorrogar hasta 60 días más, cuando se deja abierta la legislatura para que el presidente pueda observar la ley, tendríamos que contar desde la fecha en que se vence el plazo de cerrar la legislatura, qué tiempo ha transcurrido, hasta completar los 60 días. Y luego ver que este Art. hace referencia a los plazos que da el Art. 41 de la Constitución. Si la Ley no es observada por el Presidente se promulgará dentro de los 8 días de recibida y se hará la publicación dentro de los 15 días de la promulgación, o sea; que en este caso estaríamos hablando de 23 días, aproximadamente hasta cerrar la legislatura.

Si la ley es observada, entonces se envía a la Cámara que la envió con carácter de urgencia y tiene que enviarse a la Cámara de donde procedió dentro de los 8 días a contar de la fecha que fue enviada, y como es de urgencia deberá ser discutida en 2 sesiones consecutivas y con las 2/3 partes del total de los miembros se aprobará de nuevo y será enviada al Presidente de la República para ser promulgada y publicada, siempre teniendo en cuenta los plazos mencionados anteriormente para la promulgación y

publicación y tomando en cuenta que no exceda el plazo de los 60 días de prorrogarse la legislatura que establece la ley.

En el caso que la Cámara donde se envió la Ley con las observaciones del presidente no apruebe dichas observaciones se dejara para la próxima legislatura.

Cuando el Poder Ejecutivo aprueba el proyecto sancionado por el Congreso, este se convierte en Ley. Sin embargo, hasta ese momento sólo obliga a ese poder, pero no a los habitantes ni a los otros poderes. Para ello es necesaria la promulgación y posteriormente la publicación, es decir, el acto formal tendente a difundir y hacer conocer la ley, y que constituye un requisito esencial para ponerla en vigencia y otorgarle obligatoriedad. Luego de cumplidos los plazos referidos anteriormente de la Promulgación y Publicación de la Ley en un periódico de circulación nacional, la Ley queda aprobada haciéndose definitivo su texto y ningún ciudadano puede alegar ignorancia o desconocimiento de la ley promulgada y publicada.

**«ARTICULO 43.-** *Los proyectos de ley rechazados en una Cámara no podrán presentarse en la otra, ni nuevamente en ninguna de las dos, sino en la legislatura siguiente».*

Esta disposición pretende evitar el estancamiento o cúmulo de proyectos, para dar paso a nuevos proyectos, y para dar un margen de tiempo en el que se pueda reformular el proyecto.

En otras legislaciones como es el caso de Chile ésta restricción se extiende al plazo de un año, según dispone en su Art. 65: “El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprueba en general por los 2/3 de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes”.

En el caso de Argentina la restricción lo restringe por un año también, según el Art. 81 de su Constitución que establece lo siguiente: “Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año “.

**«ARTICULO 44.- Las leyes se encabezarán así: “El Congreso Nacional. En Nombre de la República”.**

Esta disposición manifiesta que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio.

Esta disposición que regula el encabezado de las leyes está contenida en la mayoría de las Constituciones de Iberoamérica como por ejemplo:

En Colombia en su Art. 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:

**“El Congreso de Colombia, Decreta”**

En el caso de Argentina el Art. 84 de su Constitución establece lo siguiente: En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, ...decretan o sancionan con fuerza de ley.

**«ARTICULO 45.- Las leyes, después de promulgadas, se publicarán en la forma que por la ley se determine, y serán obligatorias una vez que hayan transcurrido los plazos indicados por la ley para que se reputen conocidas en cada parte del territorio nacional».**

La publicación es el acto a través del cual, una vez es aprobada una ley se da a conocer a quienes deban cumplirla, el medio que tiene el poder público es a través de la Gaceta Oficial de la República o mediante la publicación en un periódico de circulación



nacional. Esta publicación debe realizarse dentro de los 15 días de la fecha de la promulgación. La publicación confiere obligatoriedad a la Ley una vez haya transcurrido el plazo para que se reputen conocida en todo el territorio nacional; este plazo está regido por el Art. 1 del Código Civil que establece lo siguiente: *“Las leyes, después de promulgadas por el Poder Ejecutivo, serán publicadas en la Gaceta Oficial. Podrán también ser publicadas en uno o más periódicos de amplia circulación en el territorio nacional, cuando así lo disponga la Ley misma o el Poder Ejecutivo. En este caso, deberán indicarse de manera expresa que se trata de una publicación oficial, y surtirá los mismos efectos que la publicación en la Gaceta Oficial.*

Las leyes, salvo disposiciones legislativas expresa en otro sentido, se reputarán conocidas en el Distrito Nacional y en cada una de las provincias, cuando hayan transcurrido los plazos siguientes, contados desde la fecha de la publicación hecha en conformidad con las disposiciones que anteceden, a saber: En el Distrito Nacional, el día siguiente al de la publicación; En todas las provincias que componen el resto del territorio nacional, el segundo día.

Párrafo: Las disposiciones que anteceden se aplican también a las resoluciones y a los decretos y Reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo”.

La propia ley puede también determinar otros plazos para su obligatoriedad mediante el establecimiento de un “vacatio legis”, que son periodos que la Ley establece para su entrada en efectividad. Esta “vacatio legis”, es usual en materia procesal donde las nuevas leyes implican necesariamente una transición hacia un nuevo régimen.

**Esther E. Agelán Casasnovas**

**«ARTICULO 46.-** *Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución».*

El Art. 46 de la Constitución de la República Dominicana establece que: “*Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución*”.

Todo ordenamiento jurídico está conformado por una multiplicidad de normas que se originan en distintas fuentes y datan de diferentes épocas; esta variedad indudablemente da lugar a que se produzcan contradicciones entre las normas existentes. Para solucionar dichas contradicciones, el juzgador tiene que recurrir a los principios generales del derecho o a una serie de criterios que le permitan armonizar los textos que están en disonancia con el ordenamiento jurídico. Que uno de los criterios utilizados por el intérprete o juzgador al momento de interpretar la norma constitucional, es el criterio Jerárquico, el cual se funda en el: *Principio de la Supremacía Constitucional, sea del sometimiento de todas las fuentes al parámetro de Bloque de Constitucionalidad*.<sup>1</sup>

Cuando hacemos referencia al Carácter Jerárquico de la Constitución partimos del hecho de que todas las normas del ordenamiento están supeditadas a éste y tal como describe Hernández Valle<sup>1,2</sup> “*Otro rasgo distintivo del Principio Jerárquico es la función del origen de la norma, en el sentido de que dentro de un ordenamiento jurídico, las fuentes se jerarquizan en función de los órganos encargados de producirlas, así, entonces, una fuente será inferior respecto de la de otra si sus órganos productores se encuentran en relación de subordinación*”. Lo cual sucede en el

1 Hernández Valle, Rubén. “*El Derecho de la Constitución Vol. II*”, Editorial Juricentro, Costa Rica. 1993. Pág. 479.

2 Idem, Pág. 480.

caso del órgano del que emana la Constitución (Asamblea Constituyente) y del cual dicta las leyes (el Congreso Nacional); el primero de los órganos se encuentra en relación de superioridad frente al segundo, puesto que tiene la facultad incluso de suprimirlo o modificarlo sustancialmente en cuanto a su composición y competencia.

Otro aspecto que va a distinguir al criterio jerárquico, según Hernández Valle, es: a) *El Criterio Jerárquico de ordenación de las fuentes y las normas descansa en las fuentes formales de cada una de ellas, es decir, en el valor típico que el ordenamiento le confiere en razón del sujeto que los dictó y el procedimiento utilizado para su emanación;* b) *Tal fuerza formal se manifiesta en tres aspectos: I.- En su potencia jurídica, II.- En su resistencia jurídica, III.- En los medios de impugnación para contestar su validez.*<sup>3</sup>

De estos criterios jerárquicos de ordenación de fuentes, se deduce claramente que en el caso de la Constitución, al ser creada por la Asamblea Constituyente, está por encima de las demás normas del ordenamiento, lo mismo resta decir en cuanto a su fuerza formal de conformidad a su carácter imperativo, y las condiciones exigibles para su reforma y los medios de impugnación para contestar su invalidez. Pues la única forma de que los gobernantes y los gobernados puedan sustraerse al cumplimiento de determinadas normas constitucionales es promoviendo una reforma de la Carta Magna y para ello se necesita el voto de dos tercios de la Asamblea Nacional, el cual es un quórum difícil de obtener.

En el marco de ese Criterio Jerárquico al que hemos hecho referencia más arriba, el Art. 46 de la Constitución de la República

---

3 Hernández Valle, Rubén. "El Derecho de la Constitución Vol. II", Editorial Juricentro, Costa Rica. 1993, Pág. 480.

Dominicana establece la supremacía de ésta como norma en el ordenamiento jurídico dominicano. Esta superioridad le viene dada por la voluntad popular reflejada en la labor del constituyente, quien a su vez fue elegido con el propósito de elaborar una Carta Magna que jerárquicamente estará en la cúspide del ordenamiento jurídico, que define la esencia del Estado, su soberanía, la conformación de sus poderes públicos y su competencia, la delimitación de su territorio y su división política, el sistema político vigente, los derechos sociales, individuales y políticos de los ciudadanos, así como el régimen electoral vigente y la conformación de las fuerzas armadas.

Atendiendo a que por disposición popular tanto gobernante como gobernados deben estar sujetos a lo dispuesto por la Constitución, se sobreentiende que todas las leyes, decretos, reglamentos, actos y resoluciones que emanen de los poderes públicos deben ir acorde con lo dispuesto por la Carta Magna.

La importancia de una Carta Magna es tal, que antes de que surgiéramos como República en el manifiesto del 16 de enero de 1844, documento que sentó las bases para el futuro Estado Dominicano, sus autores plasmaron la necesidad de la redacción de una Constitución, para lo cual a casi nueve meses de fundado el Estado Dominicano, el 6 de noviembre de 1844, previa a la convocación de una asamblea constituyente, los dominicanos promulgaban su primera Constitución. Ese documento estableció en su Art. 125 que *“Ningún tribunal podrá aplicar una ley inconstitucional, ni los decretos ni reglamentos de la administración general, sino en tanto que sean conforme a las leyes”*.

No obstante, atendiendo al carácter sustantivo de las disposiciones constitucionales que establecen principios y obligaciones, sin regular de manera precisa como lo hacen las leyes adjetivas, ha dado a lugar a que las constituciones sean consideradas como simples actos formales, a los cuales no se encuentran supeditados

ni gobernantes ni gobernados. Es decir, las constituciones permanecían como letras muertas y no es hasta el año de 1803, con la decisión *Marbury Vs Madison*, donde el juez Marschall, antiguo Secretario de Estado de Presidente John Adams, que fue designado por éste como presidente de la Suprema Corte de Justicia, establece la supremacía de la norma constitucional sobre las demás leyes del ordenamiento, partiendo de la base de que éste es un reflejo de la voluntad popular, cuando señala: *“La Constitución es, o bien una ley suprema o modificable por medios ordinarios o está al mismo nivel que los actos legislativos ordinarios y como otras leyes es modificable cuando la legislatura quiera modificarla. Si la primera parte de la alternativa es exacta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley, si la primera parte es exacta entonces las constituciones escritas son tentativas absurdas por parte del pueblo para limitar un poder que en su propia naturaleza es ilimitable. Evidentemente todos los que elaboraron constituciones escritas la consideraron como la ley fundamental y suprema de cada nación y consecuentemente la teoría de que cada uno de tales gobiernos debe ser la de que un acto de la legislatura repugnante a la constitución es inválido”*.<sup>4</sup>

Esta es la razón por la cual los poderes públicos deben supeditarse a la norma constitucional. Como podemos observar antes de la promulgación de nuestra constitución, ya en los Estados Unidos se había desarrollado un fuerte constitucionalismo que hacía que los valores de la constitución permearán en todo el sistema jurídico y fueran las bases y fundamento de la democracia norteamericana, estableciendo los límites de los poderes públicos y los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, la implantación de la constitución como norma sustantiva en el sistema norteamericano quedaba a cargo de los jueces, es decir, el control de la constitucionalidad lo

---

4 Kamisar, Lafave, Israel. *“Criminal Procedure and the Constitution”* 5 US 137, Pág. 409-410. Editorial West ante Thompson Busines. 2003.

ejercían todos y cada uno de los jueces que componían el sistema; es ahí donde tiene su origen el denominado control difuso, que obliga a un juez a decidir sobre la inconstitucionalidad de una norma cuando una de las partes en litigio la plantea.

Es importante resaltar que en el sistema de control difuso, previsto en el Art. 46 de la Constitución de la República Dominicana, queda a cargo del juez decidir sobre la inconstitucionalidad de la normas. Esta atribución de competencia al Juez, en principio generó conflictos en Estados Unidos, pues existían partidarios que entendían que el juez carecía de legitimidad para imponer límites a las decisiones que emanaban de funcionarios elegidos, como el Presidente y los legisladores, sin embargo en respuesta a este argumento, autores como Charles L. Black, en su ensayo *“The people and the Court- Judicial review in a demacracy”*. ed. The Macmillan Company, New York, 1960, sostenía que *“El control judicial cumple una función vital en un gobierno de poderes limitados, consistente en mantener el sentimiento público de que el gobierno ha cumplido con las normas de su propia Constitución y por ello la función ‘legítimante’ de las normas por parte de la Corte Suprema- lo cual implica constatar su constitucionalidades de inmensa, por no decir vital importancia para el país, agregando que no veía cómo un gobierno de poderes limitados podría vivir sin la existencia de algún órgano que desempeñe esa función”*. Es decir, un órgano que sirviera de control, en este caso, los tribunales. Black agregaba que *“Así como un ser humano sano controla sus fuerzas, el control judicial de la constitucionalidad es el medio que el pueblo ha elegido como auto restricción del derecho, sosteniendo que tener voto es una excusa insuficiente para violar la Constitución*. En ese mismo tenor se pronunciaba Laurence H. Tribe, citado por Fernando N. Barrancos Iberia, en su obra *Legitimidad del Control Judicial de la Constitucionalidad*, cuando señalaba *“Que si los jueces están en situación de ejercer un poder antimayoritario, ello es así porque un congreso mayoritario los ha*

*puesto allí*". "Es de recordar aquí que los redactores del texto constitucional de los Estados Unidos no quisieron colocar un poder ilimitado en las manos de una mayoría aritmética desde que sabían que ello podría conducir a la tiranía de la mayoría, sino que al contrario buscaban el gobierno de la mayoría con el consentimiento de la minoría, o sea, querían mayorías razonables, cuyo poder estuviera frenado por intereses opuestos". Ciertamente este control por parte de los jueces no ha generado ni ha dado lugar mucho menos a lo que pudiera denominarse un gobierno de jueces, pues en esta función los mismos no se han excedido más allá de los límites que la ley les confiere y se han cuidado de no invadir los espacio del legislador, aunque como veremos en el sistema de Control Concentrado, cuyo precursor es el jurista austríaco Enmanuel Kant, en donde el control de la constitucionalidad es ejercido de manera monopolizada por un tribunal constitucional, a sus integrantes se les designa como legisladores negativos, en el sentido de que tenían la potestad de denegar el carácter de ley a aquellas que fueran contrarias a la Constitución.

En nuestro país, el problema de la legitimidad del Juez para decidir la inconstitucionalidad de la ley no ha sido asunto de discusión; la misma constitución establece que los tribunales son la única instancia competente para conocer de los litigios entre las partes, atendiendo a su competencia. Una de las características fundamentales del Sistema de Control Difuso previsto en el Art. 46 es que el Juez conoce de la constitucionalidad o no de una ley de manera accesoria en ocasión de un litigio que se somete a su consideración, es obvio que éste habrá de decidir como cuestión previa al fondo del litigio la inconstitucionalidad de la norma que se invoca.

En la República Dominicana, el Sistema de Control Difuso ha sido el que ha estado regulando la constitucionalidad de las normas durante la mayor parte del tiempo de nuestra vida institucional y hoy día coexiste con el sistema de control concentrado, el cual

fue introducido por primera vez en nuestro país vez por la Constitución de 1924 y derogado en 1927, siendo reintroducido en la Reforma Constitucional de 1994, cuyo Art. 67 dispone que: corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1.- *Conocer (...) y de la constitucionalidad de las leyes a instancia del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de partes interesadas*". Esta situación ha dado lugar a que disfrutemos de un modelo múltiple de control de la constitucionalidad ante la existencia de dos modelos que se juxtaponen el uno al otro, conservando sus características.

### **El control difuso**

Los Art. 35 y 125 de la Constitución de 1844 prohibían al legislador votar leyes contrarias a la Constitución y a los jueces aplicar leyes que fueran inconstitucionales y reglamentos contrarios a la Constitución. Este control, como anteriormente habíamos dicho, es de la competencia de todos los tribunales de la República ante los cuales es planteada la inconstitucionalidad de una ley de manera accesoria en ocasión de un caso sometido a su conocimiento, como medio de impugnación o defensa. Al Juez le está vedado conocer a título principal la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento, resolución. Tal como lo dispone la Suprema Corte de Justicia:<sup>5</sup> *“Ni la Suprema Corte de Justicia, ni tribunal alguno está capacitado por la constitución para decidir acerca de los alegatos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, reglamentos o actos de los poderes públicos en vistas de instancias directas, como la que ha sido elevada en el presente caso; que para los fines del Art. 43 de la Constitución, es preciso reconocer que para que un alegato cualquiera de inconstitucionalidad pueda*

---

5 Suprema Corte de Justicia, sentencia rendida el 9 de mayo de 1961, B.J. 610 Pág. 1130.



*ser tomado en consideración por los tribunales, es condición indispensable que el alegato sea presentado como medio de impugnación o de defensa en el curso de una controversia entre partes, que deba decidir el tribunal ante el cual el alegato de inconstitucionalidad sea propuesto”.*

Esta decisión evidencia el carácter incidental del control difuso; sin embargo no puede considerarse que este carácter excluye la posibilidad de que el juez pueda pronunciarse de oficio sin que necesariamente se lo soliciten las partes, cuando a consecuencia del conocimiento de un proceso, él infiera que la norma invocada es contraria a la Constitución. Tal como lo dispone la sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 16 de diciembre del año 1983, Boletín Judicial 877, pág. 3976 y la decisión del 17 de diciembre del 1984, Boletín Judicial 924, pág. 2069, citada por Juan Manuel Pellerano Gómez.<sup>6</sup> *“En el estado actual de nuestra legislación, y por ende de nuestro derecho, la disposición del Art. 46 de la Constitución de República, lo que manda en cuanto al orden judicial, es que todo tribunal o corte , en presencia de una ley, resolución , reglamento o actos contrarios a la Constitución, surgidos con motivo de un proceso, en cualquiera de las materias de sus competencia, puede y debe pronunciar su nulidad, aunque no la hayan promovido las partes envueltas en el mismo, esto es de oficio, sin el cumplimiento de ninguna formalidad, de cualquier naturaleza que sea, que al proceder de ese modo los jueces no están invadiendo atribuciones de otros organismos, ni violando los principios fundamentales de la separación de poderes, sino dando cabal cumplimiento a las facultades que se le otorgan para examinar y ponderar no sólo la regularidad de las leyes, sino el alcance de los propósitos”.*

---

6 Juan Manuel Pellerano Gómez, “El Control Judicial de la Constitución”, Pág. 27. Editora Capel Dominicana, S.A., 1998.

En la sentencia del 9 de diciembre de 1968, como refiere Juan Manuel Pellerano Gómez en su obra *El Control Judicial de la Constitucionalidad*, “*Al corresponder a los tribunales el examinar la constitucionalidad, éstos se hallan en la obligación de declarar la invalidez de cualquier disposición punitiva, cuya inconstitucionalidad (...) hubieren comprobado*”.<sup>7</sup> Como se infiere de esta decisión, la inconstitucionalidad por la vía del control difuso puede ser declarada de oficio e incluso si alguna parte está en desacuerdo puede acudir a la Suprema Corte de Justicia para que ésta tenga la última palabra al respecto, sin que ninguno de ellos pueda oponerse, invocando una ley adjetiva para privar al tribunal supremo de conocer en última instancia sobre este asunto.

### **Los efectos de la decisión judicial bajo el control difuso**

Tomando en consideración que la inconstitucionalidad de una norma bajo el Control Difuso se pronuncia de manera accesoria a un conflicto principal suscitado a raíz de una controversia entre partes, las consecuencias de la decisión del Control Difuso sólo tiene efectos entre las partes y dicha decisión surtirá a su vez un efecto declarativo, es decir, no tiene una aplicación retroactiva, a diferencia del Control Concentrado previsto por el Art. 67 párrafo I de la Constitución de la República, que se distingue por su carácter abstracto, es decir, no requiere de la existencia de una controversia ni de la afectación de un derecho o determinado bien jurídico para que el Presidente de la República, los presidentes de las cámaras del Congreso o cualquier persona interesada plantee por vía directa a la Suprema Corte de Justicia la inconstitucionalidad de una ley. Que sobre este último aspecto el jurista Juan Manuel Pellerano Gómez sostiene que la competencia de la Corte Suprema en este caso se extiende también para conocer

---

7 Juan Manuel Pellerano Gómez, “El Control Judicial de la Constitución”, Pág. 27. Editora Capel Dominicana, S.A., Pág. 28.

la contradicción con la constitucionalidad de un decreto, acto, resolución, pues el propósito del legislador en este caso no se refería única y exclusivamente a las leyes y basta remitirse al Art. 46 para percatarse de que la Constitución prima sobre cualquier disposición emanada de los poderes públicos que le sea contraria.

Otro aspecto que distingue al control concentrado es su carácter “*erga omnes*”. La ley, decreto, acto o resolución inconstitucional tiene una aplicación general y efecto retroactivo, a diferencia del difuso, en el que la ley a pesar de ser declarada contraria a la Constitución no queda derogada, exceptuando que ésta haya sido pronunciada por la Suprema Corte de Justicia sobre un recurso de casación que se haya interpuesto contra una decisión que haya dictado un tribunal inferior. Igual efecto tendría si la Suprema Corte de Justicia lo hubiese pronunciado en instancia única, ahora bien; si se trata de una sentencia de rechazo de inconstitucionalidad bajo el Sistema de Control Difuso a ésta, no debe reconocérsele ese carácter “*erga omnes*”, pues *obstaculizaría la implantación de una interpretación evolutiva que adapte el texto constitucional a situaciones histórica cambiantes*, tal como concluye el profesor Pellerano Gómez.<sup>8</sup>

### **Motivos del recurso**

El recurso se puede interponer por *vicios procesales o formales* y *vicios materiales o sustanciales*, como expresa el profesor Pellerano Gómez en su obra “El Control Judicial de la Constitucionalidad”.

Dentro de los *vicios procesales o formales* del recurso estarían, en el caso del Control Difuso:

1. *Por Incompetencia Inconstitucional*, tal sería el caso de un funcionario del gobierno que se extralimite en el ejercicio

---

8 Juan Manuel Pellerano Gómez, “El Control Judicial de la Constitución”, Pág. 27. Editora Capel Dominicana, S.A., Pág. 31.

de sus funciones y ello afecte los derechos o bienes jurídicos de los individuos, que a consecuencia de una demanda en justicia se plantee esa violación constitucional. Ej: El caso de que la policía bajo pretexto de implementar una política criminal preventiva someta a la acción de la justicia a todos los que bailan Reaggeton, porque este ritmo incita al relajamiento de las costumbres. Una medida como esta chocaría directamente con la disposición constitucional del Art. 8 acápite 5to. que dice: “*A nadie se le puede obligar a hacer lo que la Ley no manda ni impedirle lo que la Ley no prohíbe*”.

2. *Usurpación de Autoridad.*
3. *La Usurpación de Funciones.*
4. *Extralimitación de Funciones e irregularidad en la creación de la ley.* En cuanto a este aspecto, vale distinguir que muchas leyes son objetadas por vicios de formas al momento de su elaboración; cabe resaltar la decisión rendida por la Suprema Corte de Justicia declarando inconstitucional la ley que creaba al Colegio de Periodistas, pues ésta había sido aprobada en una sola lectura por una de las cámaras del Congreso cuando la Constitución exige dos lecturas para la aprobación de un texto legal.

Los *vicios materiales o sustanciales* del recurso en el Sistema de Control Difuso serían por:

1. *Reglas de la Constitución:*
  - Cuando una Ley y la Constitución se contradicen al regular un mismo aspecto.
2. *Inconstitucionalidad Originaria y Sobrevenida.* La primera tiene lugar cuando de la elaboración misma de la ley se

evidencia que ésta es contraria a la constitución y la sobrevinida sucede cuando se realiza una reforma constitucional y determinadas leyes o actos al amparo de una antigua constitución quedan derogados, más que ser inconstitucional propiamente hablando.

3. *Colisión entre Derechos Constitucionalmente Protegidos.* Tal sería el caso de que a consecuencia de un proceso penal por delito de violación a un menor de edad, el imputado invoque violación al debido proceso por verse afectado el principio de inmediatez, atendiendo a que el tribunal a-quo aceptó como prueba las lecturas de las declaraciones vertidas por el menor en el Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes en ausencia del imputado. En la consideración de que someter al infante a un interrogatorio afectaba el principio del interés superior del niño, previsto en la Convención de los Derechos del Niño, el cual establece que los menores no pueden bajo ningún concepto participar en la reconstrucción de un juicio ordinario. Lo cual imposibilita a los abogados del imputado a confrontar dichas declaraciones con las de su defendido.
4. *Presunción de Constitucionalidad,* significa que en principio se presume que todas las leyes son conformes a la constitución.

### **Procedimiento**

El procedimiento que se debe seguir en el caso del Control Difuso para los asuntos de primera instancia es el mismo que acontece en los procesos ordinarios, en donde en cualquiera de las instancias procesales se puede invocar la inconstitucionalidad de una norma procesal, pues de conformidad con el nuevo Código Procesal Penal, en su Art. 1 dispone la primacía de la Constitución y los Tratados, cuando regula: “*Los tribunales al aplicar la ley garantizan la*

*vigencia efectiva de la Constitución de la República y los tratados internacionales y sus interpretaciones por los órganos jurisdiccionales creados por ésta, cuyas normas y principios son de aflicción directa e inmediata en los casos sometidos a su jurisdicción y prevalecen siempre sobre la Ley*”. Este texto está en sintonía directa con las disposiciones del Art. 46 de la Constitución de la República, ya que el propósito fundamental del Código Procesal Penal no es otro que positivar las garantías previstas en la Constitución.

El procedimiento por ante la Suprema Corte de Justicia en materia de Control Difuso se hará de conformidad con las disposiciones que rigen el recurso de casación.

### **Conclusión**

En nuestro país por disposición de los Arts. 46 y 47 de la Constitución, tenemos un Sistema Mixto del control de la constitucionalidad. Existen autores que consideran que debe de eliminarse el Control Difuso, para evitar esta duplicidad de instancias.

Entiendo que concentrarse el conocimiento de todas las acciones de inconstitucionalidad en un solo tribunal u órgano, podría dar lugar a crear un obstáculo serio a la celeridad procesal, pues se invocaría la violación a la Constitución como una forma de impedir el conocimiento del fondo de los procesos; además propiciaría una sobre carga de trabajo a los integrantes de dicho tribunal u órgano, para ejemplo de ésto basta con observar el caso Costarricense, donde la sala constitucional está abarrotada de casos y constituye el cuello de botella del sistema judicial de Costa Rica. En tal sentido considero que se mantenga el Sistema Mixto vigente. Ciertamente con la creación de una sala Constitucional en la Suprema Corte de Justicia, para que siga conociendo de las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas en virtud

de las disposiciones del Art. 67 de la Constitución y de los recursos de casación contra las decisiones dictadas por los tribunales en el marco del Sistema de Control Difuso, previsto por el artículo 46, se dotaría a los ciudadanos de un instrumento valioso para hacer más efectiva la tutela judicial de los derechos consagrados en la misma Constitución.

**Juan Hiroito Reyes Cruz**

**BIBLIOGRAFIA**

- 1) Castellanos Estrella, Víctor José. *Constitución de la República Dominicana*. Consultor de Jurisprudencia Constitucional Dominicana, Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, Santo Domingo, 2005.
- 2) Pellerano Gómez, Juan Manuel. *El Control Judicial de la Constitucionalidad*, Editora Capeldom, 1998. Santo Domingo.
- 3) Hernández Valle, Ruben. *El Derecho de la Constitución*. Volumen I, Editorial Juricentro, San José, 1993.
- 4) Israel Kamisar, La Fave. *Criminal Procedure and the Constitution*. American Casebook Series, St. Paul, Mn, 2003.
- 5) Prats, Eduardo Jorge . *Derecho Constitucional*, Gaceta Judicial, Santo Domingo, 2003.
- 6) Curso de Garantías Constitucionales, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, 2000.
- 7) Vega, Wenceslao. *Historia del Derecho Dominicano*, Amigo del Hogar, Santo Domingo, 2002.
- 8) [www.justiniano.com](http://www.justiniano.com)
- 9) [www.badellgrau.com](http://www.badellgrau.com)



**«ARTICULO 46.-** *Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución».*

El artículo 46 de la Constitución de la República Dominicana reza de la manera siguiente: “*Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución*”.

Antes de adentrarnos al análisis de este artículo, por cuestión epistemológica, conviene hacer algunas precisiones sobre los límites y esfera de aplicación de los términos *nulidad, ley, decreto, resolución, reglamento y acto*.

**Nulidad.** Es definida por la totalidad de la doctrina como la sanción que alcanza el acto jurídico que no es conforme con los requisitos de forma o de fondo que el legislador señala para que un determinado instrumentum jurídico tenga eficacia o pueda producir efectos jurídicos.

El pronunciamiento de la nulidad de un acto produce como efecto principal borrar el acto y todas las consecuencias jurídicas que de él hayan derivado.

**La ley.** La ley es vista por Aristóteles como la “razón sin pasión”. Es hoy definida como acto votado por las cámaras y promulgado por el Presidente de la República, cualquiera que sea su objeto (...).<sup>1</sup>

**Decreto.** Para Héctor Fix Zamudio, debe darse ese nombre genérico a todas las decisiones escritas del Jefe de Estado. Se clasifican en: generales o reglamentarios y los especiales o individuales. Atañen los primeros a los reglamentos presidenciales caracterizados porque estos sientan reglas de derecho generales,

---

1 Capitant, Henri. *Vocabulario Jurídico*. Sexta edición. Editora De Palma, Buenos Aires, 1945. Pág. 344.

abstractas e impersonales; y los segundos son aquellos creados con la finalidad de establecer situaciones jurídicas particulares, concretas e individuales.

**Resolución.** Desde el punto de vista del Derecho Administrativo y Constitucional, la resolución es definida como el vocativo con que se designa a las decisiones y medidas de publicidad y ejecución de las leyes adoptadas por los ministros, prefectos, alcaldes y algunas otras autoridades administrativas. En lo forense, nos dice Víctor de Santo que la Resolución Judicial lo es “cualquiera de las decisiones, desde la del mero trámite a la sentencia definitiva que dicta un juez o tribunal en causa contenciosa o un expediente de jurisdicción voluntaria (...)”.<sup>2</sup>

**Reglamento.** “Variedad de acto legislativo emanado de una autoridad que no es el Parlamento: Presidente de la República, Ministro Prefecto, Alcalde, etc.... Tiene por objeto legislar sobre materia no prevista en la Ley o desarrollar la norma sentada en una ley con el fin de facilitar su aplicación”.<sup>3</sup>

El espíritu o ánimo con que fue redactado el Art. 46 de la Constitución de la República, persigue la execración de toda norma injusta, dado a que es la propia Carta Magna que señala, en su Art. 8 numeral 5, que “... no puede (la ley) ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica”.

La cuestión de determinar la justeza de la norma está subordinada a dos elementos esenciales: el **teleológico** y el **moral**. Ningún pueblo del mundo ha logrado mantener sus estructuras ya jurídicas, económicas, políticas o sociales, sino sobre un sistema de justicia

---

2 Santo, Víctor. *Diccionario de Derecho Procesal*. Segunda edición. Editora Universal. Buenos Aires, 1995. Pág. 381.

3 Capitant, Henri. Op. cit. Pág. 474.

coherente con los valores supralegales; allí donde tiranos han querido legitimar sus actuaciones a través de normas injustas, los pueblos se han levantado y han exigido el respeto a las normas naturales que existieron y existen aún primero que los Estados.

Por ello, la moral no tan sólo es un referente, sino además un muro que sirve de límite y contención a la propia norma que unas veces la limita y otras la invade completamente. Así pues que no será moral una norma que atente contra la maximización o potencialización de los derechos de las personas o que impida que los derechos de estos sean elevados a un plano superior, siendo un derecho intransferible de todo ciudadano exigir a toda autoridad constituida el respeto a los derechos naturales. Por ello, donde tiranos han usurpado por la fuerza el territorio de la equidad, los pueblos no han dudado en destronarle aun a riesgo de su propia vida.

Jamás podrá poder alguno disminuir exitosamente la personalidad humana, siendo un derecho sagrado el de los pueblos sublevarse contra toda norma injusta que procure el rompimiento del equilibrio de esos derechos naturales.

He ahí que los tribunales tienen la sagrada tarea de vigilar que el contenido de toda norma sea cónsona con los valores superiores, y no debe dudar ningún juez en anular por vía jurisdiccional toda norma que atente contra la igualdad, el desarrollo y la vida útil y armoniosa de todo ciudadano, pues los estados no existen para ser servidos por sus súbditos, sino para procurar ser un ente de desarrollo y felicidad del ciudadano.

Pero la rapidez con que los pueblos conquistan sus derecho está íntimamente vinculado a su nivel de conciencia; allí donde los hombres no son más que simples habitantes, debe oponerse el criterio del ciudadano que no se contenta con el sustento diario que lo convierte en un cuasi-esclavo, sino que debe perseguir el

respeto a la norma exigiendo a sus gobernantes ajustar sus actos al contenido de la misma. Un ejemplo claro de lo anteriormente expuesto es la lucha librada por los afroamericanos estadounidenses que procuraban que la ley que abolía la esclavitud se hiciera efectiva. La lucha por la integración racial en 1948 encontró su máximo defensor en el Dr. Martin Luther King. Su viaje por todo el exterior lo había transformado en una voz nacional-americana que representaba el nacimiento de la clase que Lincoln liberó, pero que no integró –de ahí su muerte para que no lo hiciera– en una nación.

La convicción del Dr. Martin Luther King, férrea por demás, permitió el reconocimiento de los derechos de los afroamericanos dentro de los Estados Unidos. Cito a continuación un párrafo de la carta por él escrita el 16 de abril de 1963, desde la prisión de Birmingham, a las iglesias evangélicas y católicas (sacerdotes): *“... Los hombres oprimidos no pueden seguir estándolo de por vida. El anhelo de libertad acaba por manifestarse abiertamente, y esto es lo que ha ocurrido con el negro estadounidense. Hay algo dentro de él que le ha recordado que nació con el derecho a la libertad; y algo, otra cosa fuera de él, le ha recordado que esta libertad podía ser conquistada. Consciente o inconscientemente se ha dejado embargar por el Zeitgeist,<sup>4</sup> y el negro norteamericano, unido a sus hermanos negros de África y a sus hermanos amarillos y cobrizos de Asia, América del Sur y el Caribe, marcha impregnado por una ansia que no puede esperar, hacia la tierra prometida de la justicia racial. Si se reconoce esta necesidad vital que se ha apoderado de la comunidad negra, se tiene que comprender inmediatamente el porqué de las manifestaciones públicas actuales... Así que déjesele marchar; déjese participar en procesiones pías en dirección al ayuntamiento; déjesele participar en los viajes de la libertad, e*

---

4 Espíritu del tiempo.

*inténtese comprender porque siente la necesidad de hacerlo. Si sus emociones reprimidas no encuentran escape en actuaciones no violentas, buscarán una manifestación violenta. Con ello no formulo una amenaza; me limito a recordar enseñanzas de la historia. Por eso no he dicho a mi pueblo: ‘abandonad vuestro descontento’. Antes bien, he tratado de decir que este descontento normal cuanto sano, puede encaminarse por la vía creadora de la acción directa no violenta. Y ahora, he aquí que se califica de extremista este punto de vista...”<sup>5</sup>*

El 19 de junio el presidente Kennedy transmitió al Congreso un proyecto de ley sobre los derechos civiles. Su ley sobre los autobuses –omnibus bill– asumía que todos los norteamericanos tenían derechos iguales de acceso a los autobuses, establecimientos, restaurantes y hoteles. La Ley se aprobaría en el 1964 después del asesinato del propio Kennedy; pero las noches y los días de Birmighan<sup>6</sup> forman parte de la memoria de la liberad, memoria que ilegítima la desmemoria, el olvido, el oscurantismo y canalización de la vida.

La Corte Suprema de los Estados Unidos, aunque en su primera decisión respaldó el *apartheid*, tiempo después declaró inconstitucional la ley que permitía la separación entre los blancos y negros en las escuelas, autobuses, restaurantes, etc.

“El nivel de conciencia social y política de los pueblos determina su desarrollo en todos los demás órdenes, aun en el propio religioso”.

Las escuelas filosóficas del derecho han estado divididas en torno a la obediencia de la norma. Creemos firmemente que la norma

---

5 Carta desde la Cárcel de Birmighan, escrita por el Dr. Martin Luther King el 16 de abril del 1963.

6 Lugar donde se realizó en los Estados Unidos una de las manifestaciones más contundentes contra la ley que imponía “iguales, pero separados”.

debe ser respetada por ser justa, no por el mero hecho de ser regla.

Como postulado teórico, el principio es incontestable, pero algunas dificultades aparecen enseguida cuando se quiere saber qué norma es buena y cuál no lo es, resultando imperioso detenernos brevemente y enfocar el fenómeno de la norma.

Un texto legal por sí no es una norma, puesto que no adquiere esa categoría sino a partir del momento en que ésta es interpretada por el Juez, de donde nacen algunos atributos:

Sólo a partir de su aceptación constitucional se convierte en regla de derecho.

Su carácter general y permanente no tan sólo está sujeta a su validación formal (haber sido creada por el órgano competente), sino además a no contradecir el principio de igualdad, libertad, justicia, equidad, etc.

Su creación debe ser el resultado de una mecánica formal y legal excluyente de elementos espúreos, y su sanción e interpretación está confiada a uno de los poderes del estado –el judicial–, el cual goza de un monopolio interpretativo, excepto algunos temperamentos.

Su carácter obligatorio no debe ceñirse únicamente a la idea de autoridad, sino además a la de orden y razonabilidad.

Nos dice Benthan, “el objeto de las leyes, cuando son ellas lo que deben ser, es producir en el más alto grado posible la felicidad de la mayor cantidad de personas. Pero sean tales leyes buenas o malas, sólo pueden obrar creando derechos y obligaciones: los derechos, que contienen todo lo que hay de bueno y agradable, todo lo que representa goce y seguridad: las obligaciones, que contienen todo lo que es aflictivo y oneroso, todo lo que es molestia y privación, pero donde el mal se halla compensado con exceso

por el bien que resulta. He aquí por lo menos la característica de las leyes buenas; las malas son las que crean obligaciones más onerosas que útiles (...).<sup>7</sup>

### **Creación de la norma**

El poder de la creación de las normas escritas descansa en el poder legislativo conforme lo dispone la Constitución de la República. Pero este principio no es absoluto, pues aun y cuando sólo este poder del estado tiene el monopolio de la creación de las leyes, existen otras autoridades administrativas del Estado que tienen cierta potestad reglamentaria.

El poder reglamentario puede ser definido “como el poder que poseen algunas autoridades administrativas de dictar medidas de carácter general e impersonal”.<sup>8</sup>

Desde ya debemos trazar los límites y fronteras de la ley y del reglamento para establecer así su control legal.

Si bien los caracteres de *generalidad e impersonalidad* que caracterizan el reglamento frente al acto individual, son igualmente los caracteres de la ley. No significa esto que tiene la misma gradación dentro del esquema constitucional.

La diferencia esencial con relación a la ley y al reglamento, además de la jerarquía que ocupa la primera con relación a la segunda, se verifica en el plano formal y no material, pues mientras la primera es creada por uno de los poderes del estado, la otra es un acto administrativo.

---

7 Benthan, Jeremías. *Tratado de las pruebas*. Tomo I. Ediciones Jurídicas Europa-América, 1971. Pág. 9.

8 Rivero, Jean. Citado por De Alvarado, Rosina. *Estudios Jurídicos*. Volumen IV No. 1. Santo Domingo. Pág. 19.

Nos apunta la profesora Rosina de Alvarado, comentando una decisión jurisprudencial aparecida en el Boletín Judicial 752, página 2136, que "... esta distinción fija el estatus respectivo de La Ley y el Reglamento. En tanto que la ley regularmente votada por el Congreso, sólo puede ser atacada por no conformidad con la Constitución mediante la excepción de inconstitucionalidad, el reglamento está sometido al control y crítica constante de los órganos jurisdiccionales, por vía de acción que se ejercita por el contencioso de anulación (recurso por exceso de poder con su cuatro casos de apertura: incompetencia, vicio de forma, desvío de poder y violación a la ley) así como por el contencioso de plena jurisdicción".<sup>9</sup>

Podría ocurrir que una norma inferior entre en conflicto con una superior, en cuyo caso no se estaría en presencia de un conflicto constitucional, sino de normas.

Los vicios que pueda tener un decreto, por ejemplo, su anulación, no entran en la esfera jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia, sino que el control de la legalidad se ejerce por la vía de la excepción de ilegalidad promovida en ocasión de un proceso ante los tribunales inferiores del orden judicial. A este respecto, ha dicho recientemente nuestro máximo Tribunal que "... los demás alegatos de inconstitucionalidad invocados por los impetrantes, se refieren a la no conformidad del aludido Decreto No. 319-97 con determinadas leyes, decretos y resoluciones, y no precisamente a ningún precepto constitucional; caso este último en que, cuando ocurre, la Suprema Corte de Justicia puede ejercer, al margen de toda contestación entre partes, su control sobre la constitucionalidad; que como el vicio que se le imputa al señalado decreto en esos alegatos es su ilegalidad, por ser contrario a leyes,

---

9 De Alvarado, Rosina. *Estudios Jurídicos*. Op. Cit. Págs. 19-20.



decretos y resoluciones, su control por vía directa no corresponde a la Suprema Corte de Justicia; que el control de la legalidad, por el contrario, se ejerce por vía de la excepción de ilegalidad promovida en ocasión de un proceso ante los tribunales inferiores del orden judicial y luego ante la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación; que como la acción intentada en el aspecto que se examina, no reúne las condiciones señaladas, procede que la misma sea desestimada”.<sup>10</sup>

Pero no significa esto que el decreto que colide con los preceptos constitucionales no pueda ser declarado no conforme con la Constitución utilizando cualquiera de los sistema de control constitucional de las normas, pues estos (concentrado y difuso) no sólo aplican contra la ley, sino además “... decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

Dentro de las instituciones y autoridades a las que se reconoce constitucionalmente potestad reglamentaria, se pueden citar a los ayuntamientos, los cuales, conforme a las disposiciones del Art. 85, “... podrán, con la aprobación que la ley requiera, establecer arbitrios, siempre que estos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes”. A raíz de una resolución del Ayuntamiento de Santo Domingo que fuera argüida de inconstitucional, juzgó nuestro más alto Tribunal que “... además, como es la propia Ley No. 3456 de Organización del Distrito de Santo Domingo, admite que el Ayuntamiento del Distrito Nacional puede establecer arbitrios pero bajo las limitaciones que imponen la Constitución y las leyes, es obvio que la resolución en contradicción con los preceptos invocados en apoyo de la presente acción, al permitir también la coexistencia del arbitrio municipal

---

10 Pleno de la Suprema Corte de Justicia. 9 de febrero del 2000 (En ese mismo sentido, ver 19 de julio del 2000).

con el impuesto nacional y ocasionando, en este caso, el fenómeno de la doble tributación”.<sup>11</sup>

En la sentencia comentada, nuestro más alto Tribunal no dudó en declarar la inconstitucionalidad de la resolución referida, lo que indica claramente cuál es el alcance e interpretación que ha dado la Suprema Corte de Justicia al Art. 46 de la Constitución.

El 3 de enero del 2001 nuestro máximo Tribunal dictó una decisión que aparece comentada en las memorias rendidas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia a propósito de la celebración del día del Poder Judicial el 7 de enero del 2001, cuyos comentarios considero pertinente reproducir: “... Declaró mediante sentencia del 3 de los corrientes no conforme con la Constitución de la República la Ley que declara la necesidad de modificar la Constitución en varios de sus artículos, estableciendo que dentro de sus atribuciones le corresponde el control preventivo de la ley, disponiendo al efecto, que en virtud del Art. 46 de la Constitución su facultad de control se extiende no sólo a ley emanada del Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo, sino de todos los actos que emitan los poderes públicos, de donde resulta que si bien una ley del Congreso Nacional, no promulgada ni publicada por el Poder Ejecutivo no adquiere, en principio, fuerza obligatoria, no deja de constituir un acto propio del Poder Legislativo, independientemente de que haya recibido o no la sanción de la promulgación y la publicación”.

Sigue expresando más adelante el Honorable Presidente de la Suprema Corte de Justicia, que “el límite necesario a todos los poderes del Estado se encuentra en las disposiciones del Art. 46 de nuestro texto básico. De esto resulta que cuando ello desborda los límites de las atribuciones expresamente consagradas en

---

11 Suprema Corte de Justicia del 2001. Boletín Judicial 1091. Págs. 46-47 (sentencia de las cámaras reunidas).

nuestra Ley Sustantiva, la Justicia Constitucional interviene como órgano de defensa del orden institucional, restableciendo la legalidad vulnerada”.<sup>12</sup>

Este último comentario trae un elemento que no se puede pasar por alto y que debe ser comentado: la Justicia Constitucional.

### **Justicia Constitucional**

Nos dice Osvaldo Alfredo Gozaíni, que para lograr el efectivo cumplimiento de los mandatos constitucionales se encuentran previstas dos formas específicas, aunque diferentes: algunos entienden que la preservación de las supremacías fundamentales debe estar vigilada por el Poder Judicial, ya sea a través de todos los jueces del sistema o estableciendo órganos especiales que actúen como tribunales constitucionales. Otros, en cambio, indican que el control por los jueces modifica la composición política de un estado al correrse el riesgo que, por medio de la interpretación y ejecución de las decisiones jurisdiccionales se dejen de ampliar normas establecidas mediante un sistema institucional que no reconoce a los jueces como órganos de legislación.<sup>13</sup>

Sobre este aspecto abundaremos cuando toquemos lo referente al control constitucional de la norma.

Dos grandes formas se han planteado para el control constitucional de las normas:

- (a) Aquel que procura su control a través de instituciones políticas, y
- (b) A través de tribunales especiales.

---

12 Subero Isa, Jorge Antonio. *Discurso conmemorativo del Poder Judicial (1998-2005)*. Primera edición. Santo Domingo. Págs. 387-389.

13 Gozaíni, Osvaldo Alfredo. *Derecho Procesal Constitucional*. Tomo I. Primera edición. Editorial de Belgrano. 1999. Pág. 50.

Al señalarse estas dos alternativas de control de las leyes, nació el conflicto fundado en la interrogante de cuál de los sistemas sería el más adecuado para ejercer ese control.

Han surgido voces aisladas que pretenden descalificar al juez para ejercer tales controles apoyándose en el principio de Separación de Poderes.

Dado a que la defensa a la Constitución ha sido una idea a la que se ha abrazado toda la doctrina constitucional en especial, los autores Karl Schmidt y Hans Kelsen presentan la necesidad de resguardar los principios superiores que declara una norma fundamental, pero difieren en los mecanismos necesarios para ello. Es decir, quedó planteado el debate acerca de cuáles son los mejores sistemas que aseguran la supremacía de una Carta Constitucional: si las instituciones políticas en las que no participan jueces sino todos los representantes de una sociedad compleja, o bien sólo tribunales especiales que a estos fines debían establecerse.

En nuestra experiencia como Estado y sujeto, el concepto a la noción jurídica, la potestad jurisdiccional se ejerce a través de los órganos del Poder Judicial, pero ello no implica que toda actividad será específicamente jurisdicción constitucional; tan sólo corresponde designarla así cuando la administración realizada resuelve una crisis de la norma fundamental.

Dos sistemas procesales constitucionales del control de la norma han sido adoptados por el sistema judicial dominicano: (a) el control concentrado y (b) el control difuso.

**Juan Fantino Suriel Hidalgo**

**«ARTICULO 47.-** *La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté sub-júdice o cumpliendo condena. En ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior».*

El núcleo de la prohibición contenida en el Art. 47 se vincula con la obligación del Estado de actuar no sólo legalmente, sino también con justicia, porque sería contrario a ésta que alguien actuando conforme a la ley vigente, tenga no simple expectativas, sino derechos adquiridos, vea que por una nueva legislación se le despoje de lo que ya tenía carácter cierto.

Como lo afirma el mismo artículo 47 sería un atentado contra la seguridad jurídica.

Esta vulneración de la seguridad jurídica tendría como víctima no sólo a tal o cual persona en una situación concreta, la cual, al fin y al cabo podría accionar en los tribunales, sino a toda la comunidad que se colocaría en una condición de desasosiego, y el Estado tiene un deber general de protección de los derechos.

En cuanto a la excepción que establece el mismo Art. cuando dice que la ley sólo tiene efecto retroactivo cuando favorece al que está subjúdice o cumpliendo condena, esta es una excepción que está marcada creo que por la compasión frente al que enfrenta la dureza de un proceso o el rigor de una condena.

Se ha discutido cual puede considerarse que es la ley más favorable, el criterio generalizado es que: es aquella que presente un espectro de posibilidades favorables al derecho de defensa.

En cuanto a las leyes que regulan la organización judicial, las que establecen procedimientos, la constante jurisprudencial y doctrinal es que son de aplicación inmediata.

**«ARTICULO 48.-** *Las leyes relativas al orden público, la policía, la seguridad y las buenas costumbres, obligan a todos los habitantes del territorio y no pueden ser derogadas por convenciones particulares».*

La Constitución Dominicana fue incluso por nuestros primeros constituyentes pensada como norma suprema.

Al respecto, Eduardo Jorge Prats en su obra Derecho Constitucional, asevera: *“En República Dominicana a pesar de todos sus avatares la Constitución conecta directamente con Marshall (1804) y su idea de la Constitución como ley suprema sujeta a interpretación judicial”*.<sup>1</sup>

La Constitución no es un catálogo de buenas intenciones, sin aplicación práctica dejada a la buena voluntad de gobernantes y ciudadanos, tiene un vigor que debe estar presente, surtir efecto en las actividades de una nación, tiene incluso la legitimidad necesaria para ser como efectivamente es, el norte de las actuaciones de los poderes del Estado.

Ahora bien, ¿de dónde proviene esta legitimidad del instrumento constitucional? por una parte de ser producto de consenso, que establece límites y que tiene por razón de ser el servicio a los fines de perfeccionar una democracia sustancial.

Luigi Ferraioli en Democracia y Costituzione, citado por Luis Prieto Sanchis, afirma: *“...La idea del contrato social es una gran metáfora de la democracia en sus dos dimensiones: la democracia política o formal, dado que la legitimación del poder público viene con ella fundada sobre el consenso de los contratantes; del Estado de Derecho o de la democracia sustancial, dado que este consenso*

---

1 Jorge Prats, Eduardo, *“Derecho Constitucional”*, Primera Edición, Septiembre 2003, Distrito Nacional, República Dominicana, página 146.

*aparece condicionado al respeto de los derechos naturales positivamente convenidos para la tutela de todos”.*<sup>2</sup>

Entre nosotros la reforma constitucional está sujeta a un procedimiento y a una exigencia especial de mayoría, pero creemos que pese a estos requisitos, para mantener la condición de norma suprema, su legitimidad saldría fortalecida, cuando las reformas no respondan a intereses coyunturales, sino a un proyecto donde todos reconozcamos nuestras voces, esto a su vez plantea la calidad de nuestra representación, aparecen con una frecuencia dolorosa quienes se identifican únicamente con el partido, o un grupo, no con su comunidad de electores y un proyecto de Constitución no debe ser producto de un partido ni de un grupo, sino del soberano, vale decir el pueblo que votó por un representante, pero que conserva su poder. Sobre este tipo de representante establece Alejandro Nieto: *“no se sienten miembros de esa comunidad mística y al tiempo organizativa y jurídica que llamamos Estado”,* indicando más adelante *“todo lo demás le es ajeno, no pueden ver lo que sucede a su derecha e izquierda. La unidad de acción del Estado se rompe y cada uno va “a lo suyo”, que es en el mejor de los casos, el fragmento en que se encuentra destinado orgánicamente”.*<sup>3</sup>

Es en su condición de norma suprema que la Constitución hace que todo acto contrario a ella sea considerado nulo, como forma de garantizar que a través de este control los actos sucesivos de la vida estatal se sometan a su dominio, así como que el poder constituido respete la voluntad del poder constituyente o pueblo al momento de pactarla.

---

2 Prieto Sanchis, Luis, *“Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales”*, Editoria Trotta, Madrid 2003, Pág. 148.

3 Nieto, Alejandro. *“Balada de la justicia y la ley”*, Editora Trotta, Madrid 2002, Pág. 161.

El fundamento del principio de inderogabilidad de las normas de orden público por convenciones de particulares establecida en el Art. 48, lo encontramos en el interés colectivo de que las leyes se apliquen inflexiblemente a todos y que no puedan eludirse mediante convenios o composiciones de particulares.

De este predominio del interés colectivo se derivan máximas del derecho romano como *ius publicum privatorum pactis mutari non potest* o *privatorum conventio iuri publico non derogat*, principios que fueron recogidos por la mayoría de los Estados modernos en sus constituciones.

En cuanto al concepto de leyes de orden público la doctrina más socorrida establece dos acepciones, la primera que son todas aquellas leyes que definen las atribuciones de los poderes públicos y sus agentes, así como los derechos y obligaciones de los particulares en materia política; así como aquellas que cuando aún atañen a los particulares tienen una consideración de un interés general que se encontraría comprometido si los particulares fueran libres de impedir su aplicación.

**Miriam C. Germán Brito**



**«ARTICULO 49.-** El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo. El Presidente de la República podrá optar por un segundo y único período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República».

De la lectura del precedente Art. podemos destacar 4 elementos importantes:

### **1. El máximo representante del Poder Ejecutivo y del pueblo es el Presidente de la República**

Del Presidente emanan las decisiones de índole social, económica, y política que afectan o benefician a los dominicanos y demás residentes en la República Dominicana, sus atribuciones se resumen en ser un administrador de la cosa pública.

Como contrapeso al amplio poder del Presidente de la República en los Estados modernos se reconoce la existencia de otros poderes del Estado, entre ellos el Legislativo y el Judicial que pueden hacer las veces de contralores de actividades del ejecutivo que podrían perjudicar a la mayoría o que son contrarias a esta Constitución.

El Art. invisibiliza los otros servidores del pueblo que ejercen funciones en el Poder Ejecutivo, como es el caso de las personas que ejercen las funciones vicepresidenciales y las diferentes Secretarías de Estado.

### **2. El período gubernamental es de 4 años**

Los períodos de gobierno en nuestro país han sufrido a lo largo de nuestra historia republicana, innumerables variaciones, que van desde 1, 2, 4, 5 y 6 años para el ejercicio de la función presidencial. Estimamos que el período de 4 años es suficientemente extenso para realizar una obra de gobierno adecuada que permita a los ciudadanos valorarlas.

### **3. La forma de elección es por voto directo**

La forma de escogencia de las personas que gobiernan y representan a los ciudadanos es directa, aún cuando esta forma no siempre fue la misma. Anteriormente era de manera indirecta o de segundo grado, donde los electores escogían a sus representantes, quienes a su vez ejercían el voto a favor del Presidente, este sistema poco democrático fue abandonado en el año 1924, a partir de este momento se asumió el sistema de elección vigente.

A inicios de la República las personas que tenían derecho a escoger a los representantes que a su vez votarían, debían tener características especiales, tales como ser hombre, mayor de edad, propietario de bienes y de tez blanca.

### **4. La postulación de personas a la candidatura presidencial no puede realizarse por más de dos períodos consecutivos**

Desde el año 2004, no se permite que una persona sea postulada como presidente por más de 2 periodos consecutivos, esta situación ha recibido a lo largo de nuestra historia diversas modificaciones, que van desde la posibilidad de postulación sin restricciones, la postulación en períodos alternos y la prohibición absoluta de la postulación a personas que han ostentado la primera magistratura.

En los sistemas democráticos está prohibido que los presidentes se eternicen en esta función, porque tal situación podría generar graves daños a las libertades públicas y degeneraría en un sistema arbitrario, propio de los sistemas dictatoriales. En América Latina la reelección ha sido traumática, debido a que ha provocado el debilitamiento de las instituciones del Estado, obstaculizado el crecimiento económico y el desarrollo de las personas, por lo que entendemos adecuado que se suprima totalmente y se aumente el período presidencial a 6 años.

En el caso de que un Presidente de la República no opte por postularse como candidato presidencial o vicepresidencial para el periodo gubernamental siguiente a su mandato presidencial estaría renunciando a postularse a estas altas funciones en cualquiera otra época.

**«ARTICULO 50.** *Para ser Presidente de la República se requiere:*

1. *Ser dominicano de nacimiento u origen*
2. *Haber cumplido 30 años de edad*
3. *Estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos*
4. *No estar en servicio militar o policial activo, por lo menos durante el año que preceda a la elección».*

De la lectura del precedente artículo podemos destacar lo siguiente:

1. Para acceder a la función de Presidente de la República es un requisito *sine quoniam* ser dominicano de nacimiento u origen.

Están excluidos para ser Presidentes las personas naturalizadas como dominicanos, así como conforme a otro Art. de la Constitución las que tengan además de la nacionalidad dominicana otra nacionalidad, pero podrían ser escogidos como presidentes todas las personas que nacieren en territorio dominicano independientemente de la nacionalidad de sus padres, salvo que sus padres al momento de su nacimiento estuvieren de tránsito en el país o ejerciendo una función diplomática o consular.

2. La edad mínima requerida para poder ejercer la función presidencial es de 30 años, pero no siempre ha sido así, en otras constituciones dominicanas, se ha establecido la edad mínima de 21, 25, 30, 35 y 38 años de edad.

La edad mínima requerida es debido a que se entiende que a partir de esta se posee la suficiente madurez para asumir los compromisos que genera la Presidencia de la República.

Algunos autores la califican de capacidad para ejercer esta honorable función.

Una persona que no haya alcanzado esta edad podría postularse si antes del momento de la toma de posesión cumpliera los 30 años.

Creemos que sería adecuado que se estableciera un máximo de edad para poder optar por la función presidencial, que podría ser de 75 años de edad.

3. Los derechos civiles y políticos son ejercidos plenamente por las personas mayores de edad con la excepción de aquellos que se encuentren en un estado de interdicción declarado por el Tribunal civil o sancionado por la comisión de infracciones penales, conforme a la legislación penal sustantiva vigente.
4. Está prohibido a los militares y policías activos el derecho al sufragio, de la misma manera que la posibilidad de ejercer la función presidencial, debido a que está prevista la apoliticidad de las instituciones a las que pertenecen y de los miembros que la integran. Esta situación se debe al temor fundado o no de que los uniformados con el uso de las armas puedan conseguir acceder a la primera magistratura de la nación y degenerarse una situación de caos.

Sería oportuno establecer en la Constitución que si el Vicepresidente desea optar por la candidatura presidencial para el período constitucional siguiente deberá tomar una licencia de 3 meses antes de la fecha de las elecciones.

**«ARTICULO 51.** *Habrá un Vicepresidente de la República, que será elegido en la misma forma y por igual período que el Presidente y conjuntamente con éste. Para ser Vicepresidente de la República se requieren las mismas condiciones que para ser Presidente».*

De la lectura del precedente artículo podemos destacar lo siguiente:

1. Conjuntamente con el Presidente se debe elegir un Vicepresidente.

Los Vicepresidentes de la República Dominicana, son escogidos en la misma elección que se escogen a los Presidentes y bajo la modalidad denominada arrastre, que implica que concurren y son escogidos conjuntamente con los Presidentes.

2. La elección del Vicepresidente se realiza de la misma forma que la del Presidente.
3. El período para ejercer la función vicepresidencial al igual que la presidencial es de 4 años, independientemente que durante el desempeño de su función haya ejercido interinamente o de manera permanente la presidencia de la República.

Existen países en los que si el Presidente renuncia o muere y el Vicepresidente ejerce la función presidencial, se inicia un nuevo periodo de gobierno por el lapso de tiempo establecido en su Constitución, sin embargo, nuestro país de forma más atinada a previsto que la duración en la función o en ambas no podrá exceder el período para el que fue elegido.

4. La persona que opte por la función vicepresidencial deberá reunir los mismos requisitos exigidos para la presidencial.

**«ARTICULO 52.** *El Presidente y el Vicepresidente de la República electos en los comicios generales prestarán juramento de sus cargos el 16 de agosto siguiente a su elección, fecha en que deberá terminar el período de los salientes. Cuando el Presidente de la República electo no pudiere hacerlo por encontrarse fuera del país o por enfermedad o por cualquier otra causa de fuerza mayor, ejercerá las funciones del Presidente de la República interinamente el Vicepresidente de la República electo, y, a falta de este, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia».*

De la lectura del precedente artículo podemos destacar lo siguiente:

1. El Presidente y Vicepresidente inician y terminan su función el día 16 de agosto de cada año.

El día del inicio o reinicio del ejercicio de las funciones presidenciales y vicepresidenciales esta ligado al evento histórico denominado la Restauración de la República.

2. El Presidente y Vicepresidente deben prestar juramento el día en que inician sus funciones.
3. En los casos en que el Presidente no preste juramento, ejercerá sus funciones interinamente el Vicepresidente electo ya juramentado, a falta de éste, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Creemos que en una modificación integral a la Constitución debería agregársele a este artículo, que una vez que cese la causa que haya impedido al Presidente electo asumir el cargo, será juramentado y entrará en funciones de inmediato.

**«ARTICULO 53.** *Si el Presidente de la República electo faltare definitivamente sin prestar juramento de su cargo, el Vicepresidente de la República electo lo sustituirá y, a falta de éste, se procederá en la forma indicada en el Art. 60».*

De la lectura del precedente Art. podemos destacar lo siguiente:

1. Si el Presidente no presta juramento; en consecuencia no podrá iniciar el ejercicio de la función para la que fue elegido.
2. Si el Presidente falta definitivamente será sustituido de manera permanente por el Vicepresidente de la República y a falta de éste por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, hasta tanto éste último y dentro del plazo de 15 días apodere al Congreso a los fines de que escoja el sustituto del Presidente.

El Vicepresidente de la República en nuestro país es el sucesor legítimo de la presidencia, sin embargo, en la Constitución del año 1908, se suprimió la Vicepresidencia y si faltaba el Presidente sus funciones las ejercía temporalmente el Consejo de los Secretarios de Estado hasta que la Asamblea Nacional eligiera el Presidente definitivo. Este sistema se aplicó en 1911 a la muerte del Presidente Ramón Cáceres, considerándose inconveniente y retomándose en el año 1924 el sistema tradicional que es el que nos rige aún.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia no siempre ha sido un sucesor en segundo grado, debido a que en la Constitución del año 1929 se preveía que a falta del Presidente y del Vicepresidente asumiría esta función el Secretario de Estado de Interior y Policía, que fue lo que sucedió en el año 1930 cuando el Presidente Horacio Vásquez y el Vicepresidente Alfonseca renunciaron, ocupando la función presidencial el Lic. Rafael Estrella Ureña, quien se desempeñaba como Secretario de Estado de Interior y Policía.

**«ARTICULO 54.** *El Presidente y el Vicepresidente de la República, antes de entrar en funciones, prestarán ante la Asamblea Nacional o ante*

*cualquier funcionario u oficial público, el siguiente juramento: "Juro por Dios, por la Patria y por mi honor, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, sostener y defender su independencia, respetar sus derechos y llenar fielmente los deberes de mi cargo».*

**De la lectura del precedente artículo podemos destacar lo siguiente:**

1. El Juramento se debe prestar ante la Asamblea Nacional y excepcionalmente ante cualquier funcionario u oficial público.

En la Asamblea Nacional el juramento lo toma el Presidente de la Asamblea que es el Presidente de la Cámara de Senadores y en su defecto el Presidente de la Cámara de Diputados. Cuando por cualquier razón no se pueda juramentar por estas personas o se realice en un día diferente al inicio del nuevo período gubernamental, el juramento lo podrá tomar cualquier otro funcionario público.

2. La Constitución establece una forma sacramental de prestar juramento, es decir debe prestarse de la misma forma en que está prevista en la Constitución.

Las razones para la prestación del juramento radican en el compromiso solemne del Presidente electo ante otros órganos que representan al Pueblo.

Creemos que la Constitución debería ser modificada a los fines de flexibilizar la forma de prestar juramento, toda vez que el juramento por Dios es importante para determinadas personas, por su carácter religioso, no así para otras, por lo que una fórmula más precisa sería jurar o prometer, según la ideología del Presidente, tal como sucede en los Estados Unidos de América.

**Francisco Ant. Pérez Lora**

**Manuel Ramírez Susaña**



**«ARTICULO 55.-** *El Presidente de la República es el jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales».*

*Corresponde al Presidente de la República:*

1. *Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.*
2. *Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario.*
3. *Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales.*
4. *Nombrar, con la aprobación del Senado, los miembros del Cuerpo Diplomático, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.*
5. *Recibir a los jefes de Estado extranjeros y a sus representantes.*
6. *Presidir todos los actos solemnes de la Nación, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las naciones extranjeras u organismos internacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligarán a la República.*
7. *En caso de alteración de la paz pública, y si no se encontrare reunido el Congreso Nacional, decretar, donde aquella exista, el estado de sitio y suspender el ejercicio de los derechos*

*que, según el artículo 37, inciso 7 de esta Constitución, se permite al Congreso suspender. Podrá también, en caso de que la soberanía nacional se encuentre en peligro grave e inminente, declarar el estado de emergencia nacional, con los efectos y requisitos indicados en el inciso 8 del mismo artículo. En caso de calamidad pública podrá además, decretar zonas de desastres aquellas en que se hubieren producido daños, ya sea a causa de meteoros, sismos, inundaciones o cualquier otro fenómeno de la naturaleza, así como a consecuencia de epidemias.*

8. *En caso de violación de las disposiciones contenidas en los apartados a) y d) del inciso 10 del artículo 8 de esta Constitución, que perturben o amenacen perturbar el orden público, la seguridad del Estado o el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública, o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas, el Presidente de la República adoptará las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias para conjurar la emergencia, debiendo informar al Congreso de esa emergencia y de las medidas adoptadas.*
9. *Llenar interinamente las vacantes que ocurran entre los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, de los Jueces de Instrucción, de los Jueces de Paz, del Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral, así como los miembros de la Cámara de Cuentas, cuando esté en receso el Congreso, con la obligación de informar al Senado de dichos nombramientos en la próxima legislatura para que éste provea los definitivos.*

10. *Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el artículo 110; sin tal aprobación en los demás casos.*
11. *Cuando ocurran vacantes en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de suplentes elegidos, el Poder Ejecutivo escogerá el sustituto de la terna que le someterá el partido que postuló el Regidor o Síndico que originó la vacante. La terna deberá ser sometida al Poder Ejecutivo dentro de los 15 días siguientes al de la ocurrencia de la vacante; de no ser sometida dicha terna en el indicado plazo, el Poder Ejecutivo hará la designación correspondiente.*
12. *Expedir o negar patentes de navegación.*
13. *Reglamentar cuanto convenga al servicio de las aduanas.*
14. *Disponer, en todo tiempo, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas de la Nación, mandarlas por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe para hacerlo, conservando siempre su condición de jefe supremo de las mismas; fijar el número de dichas fuerzas y disponer de ellas para fines del servicio público.*
15. *Tomar las medidas necesarias para proveer a la legítima defensa de la Nación en caso de ataque armado actual o inminente de parte de nación extranjera, debiendo informar al Congreso sobre las disposiciones así adoptadas.*

16. *Hacer arrestar o expulsar a los extranjeros cuyas actividades, a su juicio, fueren o pudieren ser perjudiciales al orden público o a las buenas costumbres.*
17. *Nombrar o revocar los Miembros de los Consejos de Guerra de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.*
18. *Disponer todo lo relativo a zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares.*
19. *Determinar todo lo relativo a la habilitación de puertos y costas marítimas.*
20. *Prohibir, cuando lo estime conveniente al interés público, la entrada de extranjeros en el territorio nacional.*
21. *Cambiar el lugar de su residencia oficial cuando lo juzgue necesario.*
22. *Depositar ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera legislatura ordinaria el 27 de febrero de cada año, un mensaje acompañado de las memorias de los Secretarios de Estado, en el cual dará cuenta de su administración del año anterior.*
23. *Someter al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente.*
24. *Conceder o no autorización a los ciudadanos dominicanos para que puedan ejercer cargos o funciones públicas de un gobierno u organizaciones internacionales en territorio dominicano, y para que puedan aceptar y usar condecoraciones y títulos otorgados por gobiernos extranjeros.*

25. *Anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos.*
26. *Autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales.*
27. *Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, con arreglo a la ley.*

*“Aislar completamente los órganos del Estado es condenarlos a la impotencia; la vida y la acción del Estado implican su colaboración y su solidaridad; el papel del legislador constituyente es determinar las condiciones y la medida. Esta necesidad se imponía a la Asamblea de 1789, como se impone a todo legislador que hace una Constitución. A pesar de todos los axiomas políticos formulados por ella misma, está obligada a someterse; igual que tuvo que confiar el cuerpo legislativo funciones ejecutivas, dió al Rey una función legislativa. ¡Tan grande es el poder de los hechos que vence a los principios más solemnemente proclamados!”*

(Extraído del libro: La Separación de Poderes y la Asamblea Nacional de 1789, del autor: L. Duguit, págs. 56 y 57)

## **Introducción**

El trabajo que a continuación presentamos en relación al controversial artículo 55 de la Constitución, denominado por algunos como el moderno Art. 210 de la Constitución de 1844, se circunscribe a comentar el contenido de dicho texto jurídico y a formular algunas opiniones en torno a las cuestiones más relevantes de su contenido.

Se trata de un trabajo en el cual los autores pretenden exponer la forma en que el Presidente de la República ha ejercido las funciones

que tiene, conforme al citado Art. 55 de la Constitución. Se trata, por otra parte, de demostrar que el problema fundamental no consiste en que el titular del Poder Ejecutivo tenga muchas atribuciones o de que sea un superpoder, sino que dichas funciones no están bien definidas y que de las mismas se abusa con frecuencia.

De igual forma, en este trabajo destacamos aquellas funciones que modernamente no se justifica que las tenga el Presidente de la República, así como aquellas que en verdad no se ejercen.

Dada la realidad social y política de nuestro país, se puede observar que de todas las prerrogativas que tiene el Presidente de la República, las que mueven a mayor preocupación, son las vinculadas a los derechos y libertades fundamentales del individuo, tales como, la posibilidad de declarar el estado de sitio, el estado de emergencia y la toma de decisiones de seguridad y de policía. Por último, no deja de ser relevante el derecho a conceder indultos en beneficio de persona que hayan sido condenadas mediante sentencia irrevocable y definitiva; así como las que tienen que ver con la elaboración y presentación del presupuesto nacional.

**Art. 55.-***El Presidente de la República es el Jefe de la Administración Pública y el Jefe Supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales. Corresponde al Presidente de la República: 1.- Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos. 2.- Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario. 3.- Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales. 4.- Nombrar, con la aprobación del Senado, los miembros del Cuerpo Diplomático, aceptarles sus renunciaciones y removerlos. 5.- Recibir a los Jefes de Estado extranjeros y a sus representantes. 6.-*

*Presidir todos los actos solemnes de la Nación, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, con las naciones extranjeras u organismos internacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cuál no tendrán validez ni obligarán a la República. 7.- En caso de alteración de la paz pública, y si no se encontrare reunido el Congreso Nacional, decretar, donde aquella exista, el estado de sitio y suspender el ejercicio de los derechos que según el Art. 37, inciso 7 de esta Constitución se permite al Congreso suspender: podrá también, en caso de que la soberanía nacional se encuentre en peligro grave e inminente, declarar el estado de emergencia nacional, con los efectos y requisitos indicados en el inciso 8 del mismo artículo. En caso de calamidad pública podrá además, decretar zonas de desastres aquellas en que se hubieren producido daños, ya sea a causa de meteoros, sismos, inundaciones o cualquier otro fenómeno de la naturaleza, así como a consecuencia de epidemias. 8.- En caso de violación de las disposiciones contenidas en los apartados a) y d) del inciso 10 del Art. 8 de esta Constitución, que perturben o amenacen perturbar el orden público o la seguridad del Estado o el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas, el Presidente de la República adoptará las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias para conjurar la emergencia, debiendo informar al Congreso de esa emergencia y de las medidas adoptadas. 9.- Llenar interinamente las vacantes que ocurran entre los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierra de los Juzgados de Primera Instancia, de los Jueces de Instrucción, de los Jueces de Paz, del Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral, así como los miembros de la Cámara de Cuentas, cuando este en receso el Congreso, con la obligación de informar al Senado de dichos nombramientos en la próxima legislatura para que este provea los definitivos. 10.- Celebrar contratos, sometiénolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a*

*la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el Art. 110; sin tal aprobación en los demás casos.*

*11.- Cuando ocurran vacantes en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de Suplentes elegidos, el Poder Ejecutivo escogerá el sustituto, de la terna que le someterá el Partido que postuló el Regidor o Síndico que originó la vacante. La terna deberá ser sometida al Poder Ejecutivo dentro de los 15 días siguientes al de la ocurrencia de la vacante; de no ser sometida dicha terna en el indicado plazo, el Poder Ejecutivo hará la designación correspondiente.*

*12.- Expedir o negar patentes de navegación.*

*13.- Reglamentar cuánto convenga al servicio de las Aduanas.*

*14.- Disponer, en todo tiempo, cuánto concierna a las Fuerzas Armadas de la Nación, mandarlas por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe para hacerlo, conservando siempre su condición de Jefe Supremo de las mismas; fijar el número de dichas fuerzas y disponer de ellas para fines del servicio público.*

*15.- Tomar las medidas necesarias para proveer a la legítima defensa de la Nación en caso de ataque armado actual o inminente de parte de nación extranjera, debiendo informar al Congreso sobre las disposiciones así adoptadas.*

*16.- Hacer arrestar o expulsar a los extranjeros cuyas actividades, a su juicio, fueren o pudieren ser perjudiciales al orden público o a las buenas costumbres.*

*17.- Nombrar o revocar los Miembros de los Consejos de Guerra de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.*

*18.- Disponer todo lo relativo a zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares.*

*19.- Determinar todo lo relativo a la habilitación de puertos y costas marítimas.*

*20.- Prohibir, cuando lo estime conveniente al interés público, la entrada de extranjeros en el territorio nacional.*

*21.- Cambiar el lugar de su residencia oficial cuando lo juzgue necesario.*

*22.- Depositar ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera Legislatura Ordinaria el 27 de Febrero de cada año, un mensaje*



*acompañado de las memorias de los Secretarios de Estado, en el cuál dará cuenta de su administración del año anterior. 23.- Someter al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondientes al año siguiente. 24.- Conceder o no autorización a los ciudadanos dominicanos para que puedan ejercer cargos o funciones públicas de un gobierno u organizaciones internacionales en territorio dominicano, y para que puedan aceptar y usar condecoraciones y títulos otorgados por gobiernos extranjeros. 25.- Anular por Decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos. 26.- Autorizar o no a los Ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales 27.- Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de Febrero, 16 de Agosto y 23 de Diciembre de cada año, con arreglo a la ley.*

### **1) Funciones Militares y Policiales**

El presidente es el Jefe Supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales (Art.55). Dispone, en todo tiempo, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas de la Nación, mandarlas por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe para hacerlo, conservando siempre su condición de Jefe Supremo; fija el número de dichas fuerzas y dispone de ellas para fines del servicio público (Art.55.14). Nombra o revoca los Miembros de los Consejos de Guerra de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (Art.55.17). Dispone todo lo relativo a zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares (Art.55.18).

La denominación del Presidente como comandante y jefe supremo de las fuerzas armadas y de la policía nacional, responde a una realidad sociológica y política muy sensible en la historia de los países de América latina. Realidad que parece superada en la actualidad. Nos referimos a aquellas épocas, no muy lejanas, en

que militares de alto rango y con notable influencia en los Cuerpos Castrenses, desconociendo la voluntad popular expresada en las urnas electorales, planificaban y ejecutaban golpes de estado, logrando mediante este método usurpar y ejercer el poder de manera dictatorial.

La intención deliberada y manifiesta del Constituyente Dominicano, al reconocerle al Presidente la condición de jefe supremo de las fuerzas armadas y de los cuerpos policiales, no es otra que dejar establecido de manera inequívoca que las facultades deliberativas y de decisión residen, no en los mandos castrenses, sino únicamente en el poder civil.

De la condición de jefe supremo de las fuerzas armadas y de los cuerpos policiales, derivan otras facultades, entre las que destacan: a) la determinación del número de miembros de los referidos institutos castrenses, b) el reconocimiento de ascensos y c) la puesta en retiro de dichos miembros.

En los aspectos indicados cabe reconocer, que en la práctica se ha evidenciado un ejercicio distanciado de la profesionalidad y del principio de justicia y de racionalidad. Es por ello que una gran parte de la población percibe que la carrera militar y policial está determinada, no por el profesionalismo, la honestidad y el nivel de responsabilidad del militar o policía de que se trate, sino por los vínculos políticos, de amistad o de familiaridad que tenga el interesado con el Presidente de turno y los miembros influyentes del gobierno; situación que impera, no obstante existir una ley orgánica que rige dichas instituciones.

La realidad anterior, no es desconocida en los ambientes militares y policiales y ello explica los pronunciamientos políticos partidistas de algunos jefes militares, sobre todo en épocas de elecciones. Tal realidad nos permite afirmar, que si bien es cierto que los golpes de estado, en sentido general, actualmente han sido

superados, también es cierto que la actividad político partidista está muy presente en las fuerzas armadas y en los cuerpos policiales; a pesar de que tanto la Constitución como la ley orgánica prohíben tales actividades.

Una muestra de la politización de los institutos castrenses, es que cada cuatro años son puestos en retiro una considerable cantidad de militares y policías, al mismo tiempo que ingresan nuevos y peor aún se reingresan también una cantidad importante. Cabe destacar que los reingresados son militares y policías que de manera directa o indirecta hicieron algún trabajo político en beneficio del nuevo partido de gobierno.

*No obstante, y dado que la historia política de los países latinoamericanos es muy parecida, los poderes reconocidos por el constituyente dominicano al Presidente de la República, son similares a los que aparecen reconocidos en las constituciones de los países de la región. Es lo que ocurre por ejemplo, en la constitución de Costa Rica, cuyo Art. 139 inciso 3 es similar al nuestro, así como el Art. 96 inciso 19 de la Constitución de Bolivia, Art. 84 inciso 13 de la Constitución de Brasil. Un caso muy particular de la región es el de Chile, ya que, conforme al Art. 32 inciso 22, el Presidente sólo ejerce la función de jefe supremo en caso de guerra. Aunque, por otra parte, el inciso 18 del mismo Art. 32 de dicha Constitución, establece que el Presidente de la República tiene la facultad de “designar y remover a los comandantes en jefe del ejército, de la armada, de la fuerza aérea y al General Director Carabinero en conformidad al Art. 93, y disponer los nombramientos ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el Art. 94”.*

Salvo en lo relativo a la designación y permanencia en determinados puestos militares y policiales estratégicos, conviene que la suerte de la carrera profesional del militar y del policía

dependa de criterios objetivos y previamente establecidos y no de la discrecionalidad absoluta del Presidente de la República.

## **2) Funciones Legislativas**

*El Presidente de la República promulga y hace públicas las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuida de su fiel ejecución. Expide reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario (Art. 55.2). Reglamenta cuánto convenga al servicio de las Aduanas (Art.55.13). Anula por Decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos (Art.55.25).*

La necesidad de funcionalidad de un Estado no soporta una división rígida y estancada de los poderes del Estado. Las funciones puestas a cargo de un poder con frecuencia están relacionadas con las de otro poder. De ahí que para que la división tripartista no se constituya en una figura jurídica inoperante, se hace necesario dejarle espacio a la colaboración y la comunicación entre los poderes. Lo anterior es lo que explica que el constituyente le concede al Presidente de la República facultades, que en principio le corresponden al Poder Legislativo.

La facultad de dictar decretos y reglamentos reconocidos al Presidente de la República responde, básicamente, a una necesidad técnica y de funcionalidad del Estado. Es el Poder Ejecutivo quién cuenta con los cuerpos técnicos y con los recursos materiales necesarios, para la implementación de las leyes y el desarrollo de los proyectos imprescindible en la satisfacción de las necesidades populares y de convivencia social.

El reconocimiento de facultades legislativas al Presidente es necesario, sin embargo, se trata de un aspecto que merece ser manejado con mucho cuidado, para evitar que lo que en principio se previó con la única intención de garantizar la funcionalidad del Estado, se desnaturalice y se convierta en la invasión e intromisión

de un poder en las funciones de otro, situación que constituiría una violación a la constitución y particularmente al Art. 4 de la misma, que consagra la teoría de la división tripartista de los poderes del Estado.

De ahí, la importancia de no perder de vista la finalidad de cada una las funciones que en principio pertenecen a un poder y que se le atribuyen a otro. De igual forma conviene que se delimite y se establezcan las condiciones en que ellas serán ejercidas.

En el caso del poder reglamentario reconocido al Presidente de la República, el mismo lo que busca es facilitar la aplicación de las leyes, por ello, el reglamento debe limitarse: a especificar y explicar detalles y aclarar aspectos oscuros. Pero, el Presidente de la República en el ejercicio de dicha función no puede, en modo alguno, agregar ni quitarle a la ley. En otras palabras, es contrario a la Constitución alterar o modificar la ley vía el reglamento. La ley, luego de promulgada y publicada, se mantiene en el ordenamiento jurídico hasta que otra ley la derogue o la Suprema Corte de Justicia la declare inconstitucional, al decidir una acción directa en inconstitucionalidad.

En lo que concierne a la posibilidad de dictar decretos, dicha facultad debe ejercerse respetando el principio de reserva de ley, es decir, que en el uso de esta facultad el presidente no dispone sobre materias reservadas al legislador y que sólo pueden ser reguladas mediante una ley adjetiva.

Se trata de un asunto que merece especial atención, ya que, hemos tenido experiencias, en las cuales el Presidente de la República ha desbordado los límites del decreto y ha desconocido el principio de reserva de ley. Particularmente, existen precedentes en materia de impuestos, los cuales sólo pueden ser creados por ley, en aplicación del principio de legalidad tributaria previsto en el Art. 37.1 de la Constitución Dominicana.

En lo atinente a que el Presidente de la República pueda anular por decreto un arbitrio, nos parece que se trata de una facultad que cercena y limita la parcial independencia financiera reconocida por el legislador a los municipios y favorece el fortalecimiento de la Centralización. De igual forma, es una facultad que puede ser utilizada con fines políticos partidistas.

Por otra parte, resulta conveniente resaltar que, dada la hipertrofia del Gobierno Central, no es precisamente el Presidente de la República quien maneja mejor la realidad económica y social de los municipios. Son las autoridades municipales las que están llamadas a conocer esa realidad, lo cual las coloca en mejores condiciones para determinar el momento y el alcance de los arbitrios.

### **3) Funciones Administrativas**

El Presidente de la República es el Jefe de la Administración Pública y en tal condición le corresponde nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos (Art. 55, 55.1). Llenar interinamente las vacantes que ocurran entre los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, de los Jueces de Instrucción, de los Jueces de Paz, del Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral, así como los miembros de la Cámara de Cuentas, cuando esté en receso el Congreso, con la obligación de informar al Senado de dichos nombramientos en la próxima legislatura para que éste provea los definitivos. (Art. 55.9). Celebrar contratos, sometidos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el

Art. 110; sin tal aprobación en los demás casos. (Art. 55.10). Cuando ocurran vacantes en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de Suplentes elegidos, el Poder Ejecutivo escogerá el sustituto, de la terna que le someterá el Partido que postuló el Regidor o Síndico que originó la vacante. La terna deberá ser sometida al Poder Ejecutivo dentro de los 15 días siguientes al de la ocurrencia de la vacante; de no ser sometida dicha terna en el indicado plazo, el Poder Ejecutivo hará la designación correspondiente (Art. 55.11). Cambiar el lugar de su residencia oficial cuando lo juzgue necesario (Art. 55.21).

**a) Nombramiento de los Funcionarios y Empleados de la Administración Pública**

Como jefe de la Administración Pública, el Presidente de la República tiene la facultad de designar a los Secretarios y Subsecretarios de las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo. Estos nombramientos se hacen de manera discrecional y la experiencia nos indica que el perfil de la función llamada a desempeñarse no es lo determinante al momento de realizarse la designación. Salvo honrosas excepciones, lo determinante en dicho nombramiento es el vínculo político, familiar o de amistad del interesado con el Presidente o con dirigentes influyentes del partido que gobierna.

Lo anterior trae como consecuencia que los mejores técnicos y profesionales no tengan acceso a la Administración Pública y que con frecuencia los servicios que desde la cartera deben prestarse sean deficientes y de mala calidad.

Dado que la facultad que tiene el Presidente de remover a los funcionarios del gobierno es de carácter constitucional, conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia, dicha facultad no puede ser desconocida o suprimida mediante una ley adjetiva. No se puede, por ejemplo, establecer mediante ley la inamovilidad de

un determinado funcionario, impidiendo de esta forma que el Presidente de la República lo remueva.

El referido criterio jurisprudencial fue fijado en ocasión de una acción en inconstitucionalidad incoada en relación al Art. 81, párrafo 4 de la Ley No. 153-98 del 27 de mayo del 1998. Dicho texto establece que:

**“Art. 81. Consejo Directivo. 81.1.** El Consejo Directivo estará integrado por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, distribuidos de la siguiente manera: un (1) Presidente con rango de Secretario de Estado; el Secretario Técnico de la Presidencia; un (1) miembro seleccionado de una terna elaborada a propuesta de las empresas prestadoras de servicios públicos finales de telecomunicaciones; un (1) miembro seleccionado de una terna elaborada a propuesta de las empresas prestadoras de servicios de difusión, disponiéndose que dos de los candidatos de esta última terna serán propuestos por las empresas de televisión con alcance nacional, y el otro a propuesta de las empresas de radio difusión sonora y las empresas de televisión por cable; y un (1) miembro escogido directa y libremente, con calificación profesional, que velará por los derechos de los usuarios de servicios de las empresas antes mencionadas. **81.2.** El Director Ejecutivo del órgano regulador será miembro del Consejo Directivo con voz pero sin voto, y fungirá como Secretario del mismo. **81.3.** Para la nominación de candidatos, las empresas prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones y de difusión deberán presentar al Secretariado Técnico de la Presidencia las ternas con los candidatos que seleccionen, a propuesta conjunta de todos los prestadores. En caso de que los concesionarios de la categoría respectiva no acordaran una terna dentro de los sesenta (60) días subsiguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, el cargo será cubierto en forma directa por el Poder Ejecutivo. **81.4.** Con excepción del Secretario Técnico de la Presidencia, los demás miembros del Consejo Directivo durarán cuatro (4) años, y su



nombramiento podrá ser renovado por los mismos procedimientos de designación”.

De la lectura del texto transcrito se evidencia que la finalidad expresa del legislador era establecer, en beneficio de los funcionarios mencionados, una inamovilidad parcial durante 4 años y evitar de esta forma que el Presidente de la República pudiera removerlos durante el tiempo de vigencia del indicado plazo.

Para declarar no conforme con la Constitución el artículo de referencia, la Suprema Corte de Justicia, sostuvo que: *«Considerando, que al organizar la Ley No.153-98 el nombramiento de los miembros directivos del órgano regulador de las telecomunicaciones, enajenándole al Poder Ejecutivo que los nombra, lo que no hace el estatuto orgánico de la Nación, la facultad de removerlos a discreción, limitando así la suprema posición jerárquica que en la administración pública le otorga el Art. 55, párrafo 1 de la Constitución, ha desconocido este precepto y, por tanto, el Art. 81, párrafo 4 de la señalada ley deviene no conforme con la Constitución; que este criterio sobre los poderes del Presidente de la República en su condición de Jefe de la Administración de la República, se reafirma cuando en el Art. 17, letra a) de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa No.14-91, del 20 de mayo de 1991, declara que son cargos y funcionarios de libre nombramiento y remoción, entre otros, los Secretarios y Subsecretarios de Estado, condición, la primera, que ostenta el titular del consejo directivo del Instituto Dominicanos de las Telecomunicaciones (INDOTEL), al atribuirle la ley tal calidad, en consonancia con el Art. 61 de la Constitución, a cuyos términos habrá los Secretarios de Estado o Secretarias de Estado que sean creadas por la Ley, que es lo acontecido en la especie al otorgarle el Art. 81, párrafo 1 de la Ley No. 153-98, con rango de Secretario de Estado al presidente del consejo directivo del Instituto*

*Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)»* (Cas. 9 agosto 2000, BJ1077, pág. 62)

### **b) Designación y Revocación de los Empleados Públicos**

Con el nombramiento de los empleados ocurre lo mismo que con los Secretarios y Subsecretarios, es decir, que el Presidente de la República lo hace de manera discrecional, con los mismos resultados negativos comentados en los párrafos anteriores.

De mantenerse el sistema de nombramiento de los empleados públicos, difícilmente lograremos tener una administración pública eficiente y exenta de corrupción. Por otra parte, es contrario al principio de igualdad, de justicia y de no discriminación, mantener el sistema actual, en el cual no existen criterios de objetividad y se les cierra el acceso a la administración pública a muchos dominicanos con las condiciones requeridas, pero que no cuentan con las relaciones y los vínculos que en la práctica son los determinantes. Tal situación sólo puede resolverse si se instaura el método de la oposición, en el que se privilegia la capacidad y el talento.

Un empleado que llega a la Administración Pública en base a su talento y a su mérito, constituye una garantía para la sociedad, ya que, al no deberle el puesto ni a un Presidente, ni a un Funcionario, ni a un Partido Político, desempeña su trabajo sin temor, con honestidad, responsabilidad y de manera eficiente. Puede, incluso, constituirse en un freno a la corrupción, que generalmente comienza desde lo más alto.

No obstante, lo expuesto anteriormente, cabe reconocer que la problemática que analizamos ha sido solucionada parcialmente, luego de la entrada en vigencia de la ley No.14-91, promulgada el 20 de mayo de 1991, que crea el Sistema de Servicio Civil y la Carrera Administrativa. Esta ley presenta como avance el hecho

de que el ingreso a la Carrera Administrativa, así como las promociones, dependen del mérito del empleado o del funcionario, quién debe someterse a una oposición. Lo relativo al ingreso a la carrera administrativa está consagrado en el Art. 31 de la referida Ley; mientras que lo relacionado a los ascensos está previsto en los Art. 34 y 35.

Como ya hemos expuesto, se trata de avances parciales, ya que la normativa no resuelve los dos aspectos fundamentales de la problemática tratada. En efecto, por una parte, la obtención de un puesto público depende de un nombramiento del Presidente de la República, quién lo otorga de manera discrecional, conforme al Art. 16 de la señalada ley, y, por otra parte, la permanencia en el cargo también depende de una decisión discrecional del Presidente, según lo dispone el Art. 36.

La discrecionalidad reconocida al Presidente de la República en la Constitución Dominicana, es generalmente superior a la que se les concede a sus homólogos de la región. En el caso de la Constitución de Argentina, por ejemplo, en cuyo Art. 99 se establece que el Presidente es el responsable político de la Administración Pública, con la facultad de llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso; un ejemplo similar lo tenemos en la Constitución de Bolivia, la cual en el numeral 15 del Art. 96, permite al Presidente nombrar a los empleados que no deban ser designados por otro Poder del Estado, cuando el Senado se encuentre en receso; sin embargo, en otra parte esta Constitución, se reivindica el Sistema Dominicano, en cuanto concierne a que el Presidente es a quien le corresponde designar a los Servidores Públicos salvo, cuando la ley concede atribución en ese sentido a otro poder.

Pero el sistema más avanzado es el brasileño. En efecto, la Constitución del Brasil establece que la Administración Pública responderá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad, los cargos y empleos públicos son accesibles a los brasileños que satisfagan los requisitos establecidos en la Ley, así como también prevé que tanto la admisión en un empleo público como la investidura, dependen de la aprobación previa en concurso público de pruebas y títulos, salvo los cargos en comisión declarados por ley de libre nominación y remoción.

Sin embargo, la situación imperante tanto en Colombia como en Chile es coincidente con la de la República Dominicana, salvo que, en Chile se le permite al Presidente nombrar y remover a los funcionarios que la Ley denomina como de su exclusiva confianza y proveer los demás empleos civiles de conformidad con la Ley, otra excepción es la relativa a los cuerpos castrenses.

Finalmente, cabe destacar que el inciso 9 relativo a la facultad de designar interinamente y cuando el Congreso esté en receso, los Jueces del Poder Judicial, de la Junta Central Electoral, así como los miembros de la Cámara de Cuentas, solo está vigente en lo atinente a los jueces de esta última institución. En efecto, con la Reforma Constitucional del año 1994, el Senado de la República perdió la potestad de nombrar a los Jueces del Poder Judicial, recayendo dicha función, en lo que concierne a los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, en el Consejo Nacional de la Magistratura, y en lo que concierne a los demás jueces, en la Suprema Corte de Justicia (Art. 64 párrafo I y Art. 67 inciso 4, así como la Ley 327-98 sobre Carrera Judicial y su Reglamento).

En el caso de los jueces de la Junta Central Electoral, la designación provisional por parte del Presidente, no es necesaria, ya que conforme a la Ley 375-97, cada juez tiene un suplente,

quién ejercería las funciones del titular si fuere necesario y hasta la fecha en que el senado designe el sustituto correspondiente.

Donde si tiene aplicación el texto comentado, es en lo que concierte a cubrir provisionalmente las vacantes que se produjeran en la Cámara de Cuentas, ya que no existe el sistema de suplencia.

#### **4) Funciones Económicas y Financieras**

El Presidente de la República debe velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales (Art. 55.3). Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las naciones extranjeras u organismos internacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligarán a la República (Art. 55.6). Expedir o negar patentes de navegación (Art. 55.12). Disponer todo lo relativo a zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares. Determinar todo lo relativo a la habilitación de puertos y costas marítimas. (Art. 55.19). Depositar ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera Legislatura Ordinaria el 27 de Febrero de cada año, un mensaje acompañado de las memorias de los Secretarios de Estado, en el cual dará cuenta de su administración del año anterior. Someter al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente (Art. 55.22.23). Autorizar o no a los Ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales (Art. 55.26). Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el Art. 110; sin tal aprobación en los demás casos. (Art. 55.10).

**a) Celebración de Tratados**

En la celebración de tratados con otros Estados, el Presidente de la República puede comprometer no sólo la soberanía, sino una parte importante del patrimonio nacional. Es por ello que el constituyente supedita la exigibilidad del tratado a la ratificación del mismo por el Congreso Nacional.

La labor del Congreso consiste en determinar si el tratado conviene o no al interés nacional. Una cuestión muy importante es que la revisión debe hacerse a la luz de los principios constitucionales y de todo el texto constitucional, para evitar contradicción y la consecuente nulidad del tratado, por aplicación del principio de la supremacía de la Constitución, cuando dicho tratado no concierna a derechos fundamentales. Por otra parte, cabe resaltar que el congreso es soberano en el ejercicio de la facultad de ratificar o no el tratado, y que para que tal ratificación, se requiere el quórum ordinario, es decir, la mayoría simple de ambas cámaras.

**b) Mensaje y Memorias de los Secretarios de Estado**

Esta obligación puesta a cargo del Presidente, en la práctica es meramente protocolar. También es aprovechada para resaltar las cuestiones que, a juicio del Presidente y de sus colaboradores más cercanos, son relevantes y positivas. En ocasiones se aprovecha, igualmente, para proferir ataques a los adversarios políticos, de manera directa e indirectamente en otros, es decir, que se convierte en un discurso político.

En este orden de ideas, cabe señalar que algunos entendidos en la materia consideran la presentación de memorias como una rendición de cuentas que descarga al Presidente de turno y su gabinete de cualquier irregularidad que se haya cometido en la administración de la cosa pública. Trátase de un criterio que en

modo alguno compartimos, toda vez que el referido discurso no es más que un acto protocolar.

### **c) Presentación del Proyecto de Ley de Gastos Públicos**

El Proyecto de Presupuesto de Ley de Gastos Públicos, es el más importante de los que se someten durante todo el año. Ello así, porque de su correcta elaboración depende en gran medida la adecuada funcionalidad del Estado durante el año que le corresponda regir.

El Proyecto de Presupuesto de Ley y Gastos Públicos es elaborado por técnicos del Poder Ejecutivo, quienes se auxilian de un órgano denominado Consejo Nacional de Desarrollo, el cual es convocado por el presidente de la República y está conformado por el Secretario Técnico de la Presidencia, así como por los diferentes incumbentes de las distintas Secretarías de Estado.

En las reuniones de trabajo de dicho consejo, se tratan de consensuar las diversas partidas que se asignarán a cada institución. Las decisiones adoptadas e incluidas en el proyecto, pueden, eventualmente, afectar a las dependencias cuyas asignaciones vienen determinadas por una ley adjetiva. Es el caso, por ejemplo, de los Ayuntamientos, el Poder Judicial, la Secretaría de Estado de la Juventud, la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

En efecto, las leyes adjetivas que establecen un porcentaje determinado del presupuesto, en beneficio de las mencionadas instituciones, pueden ser modificadas cada año por la ley especial sobre presupuestos y gastos públicos. La situación anterior, es lo que ha llevado a especialistas en la materia a sostener que en lugar de establecer los porcentajes del presupuesto en una ley adjetiva, lo que conviene es que sean consagradas en la propia Constitución.

Igualmente, es oportuno señalar que se ha convertido en una práctica someter el presupuesto a finales del mes de diciembre de

cada año, situación que provoca tensiones en todos los sectores de la sociedad; sobre todo refleja la ausencia de planificación de nuestras instituciones.

La parte final del texto comentado está redactada en una forma que le da oportunidad al Ejecutivo de utilizar maniobras, con la finalidad de manejarse con el presupuesto del año anterior, lo cual implica tener mayores ingresos y los mismos gastos. Para el logro de sus objetivos le bastaría al Presidente de la República, crear una situación conflictiva con el Congreso; lo cual, no es difícil de obtener, si tomamos en cuenta que en el momento en que se discute la aprobación del presupuesto, el país es sometido a acontecimientos contrarios a la ética y a la moral, dichos acontecimientos que tienen que ver con el reclamo de asignaciones de parte importante del presupuesto en beneficio de instituciones fantasmas, las cuales realizan supuestas actividades sociales; pero que en realidad, salvo algunas excepciones, sólo sirven para que ciertos dirigentes políticos, entre los cuales en ocasiones son miembros del congreso, se beneficien.

La situación anterior amerita la creación de mecanismos que constriñan al Presidente de la República a presentar el proyecto de presupuesto al inicio de la segunda legislatura. De igual forma, conviene que en caso de que el Poder Ejecutivo se maneje con el viejo presupuesto, se fiscalicen los excedentes que resulten de tal circunstancia.

#### **d) Enajenación de Inmuebles**

La obligación de someter a la aprobación del Congreso la venta de inmuebles que haga el Presidente de la República, supone una protección importante de los intereses de la mayoría, ya que, aunque en principio no haya que pensar que el titular del ejecutivo vaya a incurrir en enajenaciones que afecten el bien común, las posibilidades relativas de que sean en el congreso que se cometan



irregularidades, son menores, dado que en dicho poder existe una representación plural.

Con relación al monto de 20,000.00, es necesario aumentarlo, ya que, en la actualidad, no es un valor significativo, por el hecho de que el precio de los inmuebles ha aumentado de manera considerable. Para la época, dicha suma era razonable, pero en la actualidad no lo es.

En lo que concierne a autorizar o no a los Ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales, se trata de una facultad que no tiene justificación lógica y racional, ya que, si los contratos de enajenación de inmuebles que celebra el Presidente de la República están sometidos al requisito de la aprobación del Congreso, también los celebrados por el Ayuntamiento debieron cumplir con ese requerimiento. Ello así, porque en ambos casos se trata del patrimonio nacional y conviene garantizar que la enajenación no sea contraria al interés general.

Es oportuno observar, que aún cuando se trata de un contrato en el cual interviene el Estado, es criterio jurisprudencial, que el mismo debe cumplir con las condiciones previstas en el Código Civil.

La necesidad de someter a la aprobación del Congreso Nacional los contratos de exención de impuestos, tiene su explicación en el principio de legalidad tributaria, en el de no discriminación y en el de igualdad.

En efecto, si conforme al Art. 37.1 de la Constitución los impuestos sólo pueden establecerse mediante Ley, luego la liberación de dicha carga, por lo menos, ha de ser aprobada por el Poder del Estado que tiene la facultad de crear los impuestos.

El pago de impuesto debe ser soportado por todas aquellas personas físicas o jurídicas actoras del hecho generador de la obligación tributaria, de ahí que, en principio, liberar de dicha

carga a una persona específica constituya un privilegio, y tal situación amerita ser examinada por el poder del Estado en el cual hay una representación más amplia, como lo es el congreso. Tal examen, conviene que se circunscriba a determinar si la referida exención se justifica o no. En caso de que se justifique, estaríamos en presencia de un privilegio objetivo, y en consecuencia en ausencia de violación a los señalados principios de no discriminación y de igualdad.

Finalmente, cabe resaltar, que en la actualidad la política de exenciones de impuestos, la cual tuvo su esplendor en los años 80, está en absoluta decadencia. Ello es lo que explica, que mediante el Art. 401 del Código Tributario se hayan derogado todas las leyes de incentivo.

### **5) Funciones en el Ámbito de las Relaciones Internacionales**

El Presidente tiene la facultad de nombrar, con la aprobación del Senado, los miembros del Cuerpo Diplomático, aceptarles sus renunciaciones y removerlos. Recibir a los Jefes de Estado extranjeros y a sus representantes. Presidir todos los actos solemnes de la Nación, dirigir las negociaciones diplomáticas (Art. 55.5, 55.6) . Conceder o no autorización a los ciudadanos dominicanos de manera que puedan ejercer cargos o funciones públicas de un gobierno u organizaciones internacionales en territorio dominicano, y para que puedan aceptar y usar condecoraciones y títulos otorgados por gobiernos extranjeros (Art. 55.24).

Los nombramientos que hace el Presidente de la República casi siempre son aprobados en forma automática por el Senado. Aunque recientemente se presentó una situación muy particular, en la que se otorgó el visto bueno luego de haber pasado mucho tiempo e incluso después que el Presidente del país de destino otorgara el pláceme correspondiente. Nos referimos al caso del fenecido periodista y político, Miguel Ángel Velásquez Mainardi,

quien fuera designado por el actual Presidente como Embajador en Chile.

Otro aspecto que cabe destacar al respecto, es que en nuestro país no existe la carrera diplomática, a pesar de que paradójicamente contamos con una Escuela de Diplomacia. La mayoría de los nombramientos que se hacen no obedecen a criterio de profesionalidad. Las razones determinantes en la escogencia de un Embajador, generalmente son de índole política, familiar o de amistad.

La consecuencia de la práctica expuesta, es que casi siempre estamos mal representados en el exterior y más grave aún, no ha faltado ocasión en que la imagen del país se haya visto empañada por el comportamiento inadecuado de un funcionario diplomático.

## **6) Funciones de Seguridad Interna**

El Presidente de la República tiene la facultad en caso de alteración de la paz pública, y si no se hallare reunido el Congreso Nacional, decretar, donde aquella exista, el Estado de Sitio y suspender el ejercicio de los derechos que según el Art. 37, inciso 7 de esta Constitución se permite al Congreso suspender: podrá también, si la Soberanía Nacional se encuentra en peligro grave e inminente, declarar el Estado de Emergencia Nacional, con los efectos y requisitos indicados en el inciso 8 del mismo artículo. En el supuesto de calamidad pública podrá asimismo, decretar zonas de desastres aquellas en que se hubieren producido daños, ya sea a causa de meteoros, sismos, inundaciones o cualquier otro fenómeno de la naturaleza, así como a consecuencia de epidemias. En caso de violación de las disposiciones contenidas en los apartados a) y d) del inciso 10 del Art. 8 de esta Constitución, que perturben o amenacen perturbar el orden público o la seguridad del Estado o el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública o impidan el desenvolvimiento de las actividades

económicas, el Presidente de la República adoptará las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias para conjurar la emergencia, debiendo informar al Congreso de esa emergencia y de las medidas adoptadas (Art. 55.7.8). Hacer arrestar o expulsar a los extranjeros cuyas actividades, a su juicio, fueren o pudieren ser perjudiciales al orden público o a las buenas costumbres (Art. 55.16). Prohibir, cuando lo estime conveniente al interés público, la entrada de extranjeros en el territorio nacional (Art. 55.20)

El constituyente le reconoce al Presidente de la República la facultad de tomar diferentes medidas o decisiones, en los casos en que se produzcan hechos que pongan en peligro la seguridad interna. Dichas medidas y decisiones son las siguientes: a) declarar el estado de sitio y suspender el ejercicio de los derechos según el Art. 37.7 de la Constitución b) adoptar medidas provisionales de policía y seguridad y c) Prohibir la entrada al país a un extranjero, expulsarlo o arrestarlo.

#### **a) Declaración del Estado de Sitio**

El Estado de Sitio es considerado como un régimen en el cual se aumentan los poderes de la autoridad y se restringen los derechos y libertades individuales. Cuando los destinatarios del incremento de dichos poderes son los militares, se denomina Estado de Sitio Militar; mientras que cuando los destinatarios son las autoridades civiles, se le llama Estado de Sitio Político.

La declaratoria del Estado de Sitio supone la existencia de una crisis o de una situación anormal. En efecto, conforme al texto comentado, su viabilidad se pone de manifiesto cuando se compruebe la alteración de la paz pública.

En principio, el Estado de Sitio corresponde declararlo al Congreso Nacional, ya que, conforme indicamos anteriormente, la facultad que tiene el Presidente de la República está condicionada a que el Congreso no esté en sesión. Resulta oportuno resaltar que aún

cuando el constituyente se refiere a que el Congreso no esté reunido, lo que quiere significar es que el Congreso no está sesionando en el momento en que se presenta la situación excepcional que da lugar a la medida del Estado de Sitio.

Como el Estado de Sitio restringe los derechos humanos, resulta inconcebible que el texto constitucional no exija del Presidente de la República que informe al Congreso sobre la medida tomada, una vez este último se encuentre reunido.

A los fines de dar una idea del tratamiento que se le da al referido aspecto en ciertas constituciones de América Latina, haremos a continuación breves comentarios en relación a algunas de ellas. En este orden de ideas, encontramos que la Constitución de Colombia, confiere al Presidente de la República absoluta libertad de acción para conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado. El reconocimiento de tan amplios poderes al Presidente de la República de Colombia, se debe, desde nuestro punto de vista, a la situación política y militar que vive ese país, generada por la guerrilla y el narcotráfico.

La situación que se presenta en Costa Rica es diametralmente diferente y hasta cierto punto pudiera tomarse como modelo. En efecto, conforme a la Constitución de dicho país, el Presidente puede decretar la suspensión de los derechos individuales y sociales, en caso de que la Asamblea Legislativa se encuentre en receso, pero una vez emite el decreto se producirá, de pleno derecho y por efecto de dicho acto, la convocatoria de la Asamblea Legislativa, dentro de las 48 horas siguientes.

Una vez reunida la Asamblea Legislativa, esta tiene poder para decidir si mantiene o no dicho estado de sitio. Para que la medida permanezca se necesita el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, en caso contrario, es decir, si no se logra dicha votación, se considerará levantado el estado de sitio. Esta decisión debe tomarse en un plazo de 10 días.

Por otra parte, la Constitución Costarricense, le prohíbe al Presidente decretar el Estado de Sitio de manera unilateral, siendo necesario un formal acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional.

### **b) Adoptar Medidas Provisionales de Policía y Seguridad**

Según el texto comentado, la adopción de las medidas provisionales de policía y de seguridad por parte del Presidente, proceden cuando se violen: "...las disposiciones de los apartados a y d del inciso 10 del Art. 8 de esta Constitución ...".

Lo primero que conviene aclarar, es que el inciso 10 no tiene apartado, por lo cual hay que entender que el Constituyente se quiso referir al inciso 11, que si los tiene.

En efecto, el apartado "a" del inciso 11 del Art. 8 de la Constitución consagra el derecho a la sindicalización de los trabajadores; mientras que el apartado "d" consagra el derecho a la huelga.

En lo que respecta al derecho a la libre sindicalización, el mismo sería violentado en caso de que la organización sindical se dedique a actividades extrañas a los intereses laborales de sus miembros y que atente contra el orden público y la paz social. En cuanto al derecho a la huelga, habría violación si la misma se realiza con fines no laborales.

El análisis del texto que nos ocupa no puede hacerse al margen de la realidad de las organizaciones sindicales dominicanas. Uno de los elementos de dicha realidad es que una parte considerable de los sindicatos son apéndices de partidos políticos. Como consecuencia de lo anterior, puede ocurrir, y de hecho ocurre, por un lado, que si la organización sindical no responde a los intereses del partido de gobierno, las actividades que esta realice sean tildadas por el gobierno de turno como perturbadoras del orden público y la paz social, aunque en realidad no lo sean; y, por el otro, que a través de un sindicato apéndice de un partido de

oposición se realicen actividades huelgarias con fines politiqueros y orientados a crearle dificultades al partido de gobierno.

Resulta positivo, el hecho de que el constituyente obligue al Presidente de la República a informar al Congreso de esa emergencia y de las medidas adoptadas. No obstante, el texto no indica dos aspectos que a nuestro entender son importantes. El primero de ellos es el plazo que tiene el Presidente para dar la información y el segundo, la finalidad de dicha información.

En cuanto al plazo, nos parece que dada la delicadeza de la medida, conviene que el Presidente de la República suministre la información inmediatamente. Y en cuanto la finalidad, aunque no lo dice el constituyente, no puede ser otra que la de permitirle al Congreso determinar si mantiene o no las medidas de policía y de seguridad adoptadas.

**c) Prohibir la Entrada al País a un Extranjero, Expulsarlo o Arrestarlo**

En el ejercicio de esta facultad el Presidente de la República actúa con absoluta libertad, es decir, que no está sometido a ningún tipo de condicionamiento, siendo suficiente que a su juicio la presencia del extranjero en el País constituya una amenaza al orden público y las buenas costumbres.

En la práctica, esta facultad no la ejerce directamente el Presidente de la República, por tratarse de una función propia de las Autoridades de Migración, las cuales deben actuar conforme a la legislación que rige la materia. *Por otra parte, nos parece que tanto el Presidente de la República como las Autoridades de Migración, deben justificar la decisión de expulsar a un extranjero, de forma tal que los derechos fundamentales del afectado sean respetados.*

## **7) Funciones de Seguridad Externa**

El Presidente podrá, en caso de que la Soberanía Nacional se encuentre en peligro grave e inminente, declarar el Estado de Emergencia Nacional, con los efectos y requisitos indicados en el inciso 8 del mismo artículo. Tomar las medidas necesarias para proveer a la legítima defensa de la Nación en caso de ataque armado actual o inminente de parte de nación extranjera, debiendo informar al Congreso sobre las disposiciones así adoptadas (Art. 55.15)

*La facultad que tiene el Presidente de la República, cuando la Soberanía Nacional está en peligro, sea por una amenaza de ataque o por el ataque mismo, o por cualquier otra razón, derivan fundamentalmente de su condición de Jefe Supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales. Aunque el constituyente no especifica el tipo de medida que se pueden tomar, debe entenderse que se trata órdenes y decisiones de carácter militar, tendientes a enfrentar las acciones o hechos que amenazan la soberanía nacional.*

En lo que concierne a la obligación de enterar al Congreso sobre las medidas adoptadas, conviene observar que no se establece ni el plazo en que debe realizarse ni la finalidad de la información. Ante la ausencia de plazo y dada la naturaleza de las medidas, resulta evidente que el Presidente de la República debe hacerlo inmediatamente tenga posibilidades reales. En lo atinente a la finalidad perseguida, nos parece que de lo que se trata es de mantener informado al Congreso, por ser, indudablemente, el más representativo de los poderes del Estado.

## **El Estado de Emergencia Nacional**

El Estado de Emergencia, conforme a nuestra Constitución, procede cuando la Soberanía Nacional se encuentra en peligro grave e inminente.



La amenaza a la Soberanía Nacional supone la ocurrencia de hechos o circunstancias promovidas por fuerzas foráneas o extranjeras con o sin la connivencia de fuerzas nacionales.

La declaratoria del estado de emergencia, supone aumentar los poderes de las autoridades y la restricción de los derechos y garantías individuales; pero al hacerla el Presidente de la República debe observar el requisito previsto en el Art. 55.8.

Conforme al Art. 55.8 el Presidente de la República tiene la obligación de informar al Congreso tanto de la situación que justifica la medida como de la medida misma. Se trata de una obligación hasta cierto punto aérea, dado que, como explicamos al tratar el estado de sitio, no se especifica ni el plazo ni la finalidad de la información que debe dar el Presidente de la República al Congreso.

## **8) Funciones Judiciales**

Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de Febrero, 16 de Agosto y 23 de Diciembre de cada año, con arreglo a la ley (55.27).

La función judicial que tiene el Presidente de la República, se limita a conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en las fechas indicadas por el constituyente. El derecho al indulto, reconocido al Presidente de la República constituye una significativa intromisión en el ámbito judicial, porque implica dejar sin efecto una sentencia penal con autoridad irrevocable de la cosa juzgada. Ello así, porque para ser favorecido por un indulto necesariamente debe haber culminado de manera definitiva el proceso.

Lo que hoy conocemos o llamamos facultad de indulto, se denominó en la época de la Revolución Francesa y más específicamente durante las discusiones de la Asamblea de 1789, como el derecho

de gracia que se le reconocía al Rey. Dicha prerrogativa suscitó amplios debates cuando la Asamblea discutía la aprobación del Código Penal francés. Entre los asambleístas, hubo quienes justificaron dicha facultad, mientras que otros se opusieron.

Los que defendían el derecho de gracia reconocido al Rey, concebían al Poder Judicial como una dependencia del Poder Ejecutivo. Sostenían que, salvo las garantías establecidas en interés de los particulares, la autoridad judicial está subordinada al Poder Ejecutivo y el jefe del Poder Ejecutivo, Rey, Emperador, Presidente de la República, cónsul, tiene natural y lógicamente el derecho, cuando el interés general o consideración de justicia superior lo exigen, de suspender o restringir la aplicación de una sentencia en materia penal.

Mientras que quienes se oponían al derecho de gracias, alegaban que permitir al Rey suspender la ejecución de la sentencia era invadir el ámbito del Poder Judicial. Por otra parte, afirmaban que el derecho de gracia no tenía razón de ser en un sistema penal, según el cual, el jurado puede declarar al acusado inimputable y por consiguiente, juzgando en equidad, tener en cuenta las circunstancias atenuantes.

En definitiva, la Asamblea decidió mantener el derecho de gracia en los casos en que no intervenía el jurado, es decir, en los casos no criminales.

En nuestro país, la facultad reconocida al Presidente de la República de conceder indulto ha estado rodeada de corrupción y de actos dolosos. Ha sido utilizada como un medio para hacer dinero y lograr que reclusos condenados por crímenes odiosos logren obtener su libertad.

La desnaturalización de la cual ha sido objeto la institución comentada, se debe, entre otras causas, a que no existe una legislación en lo que concierne al ejercicio de tal derecho o

prerrogativa, aunque el constituyente establece que el indulto se otorgará conforme a una Ley, donde se establezcan las condiciones en los cuales se otorgará.

*La facultad reconocida al Presidente de la República, aparece en todas las Constituciones del hemisferio. En el caso particular del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, éste puede ejercerla sólo en caso de infracción federal. Mientras que en Latinoamérica, las Constituciones coinciden en lo que se refiere, a que el Presidente de la República debe, al momento de conceder indulto, oír la opinión de los organismos instituidos por la Ley.*

En el caso particular de la República Dominicana conviene tomar en cuenta, antes de elegir a los beneficiarios del indulto, la opinión del Juez de la Ejecución de la Pena; magistrado este que a nuestro juicio es quien está en mejores condiciones de actuar con objetividad, ya que, por sus funciones propias y naturales, debe dar seguimiento a las personas en el proceso de cumplimiento de condena.

**Hermógenes Bdo. Acosta de los Santos**

**José A. Cruceta Almánzar**

**Justiniano Montero Montero**

**«ARTICULO 56.-** El Presidente de la República no podrá salir al extranjero por más de quince días sin autorización del Congreso.

**ARTICULO 57.-** El Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán renunciar sino ante la Asamblea Nacional.

**ARTICULO 58.-** En caso de falta temporal del Presidente de la República, después de haber prestado juramento, ejercerá el Poder Ejecutivo, mientras dure esa falta, el Vicepresidente de la República, y a falta de este, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

**ARTICULO 59.-** En caso de falta definitiva del Presidente de la República, después de haber prestado juramento, desempeñará la Presidencia de la República por el tiempo que falte para la terminación del período, el Vicepresidente de la República.

**ARTICULO 60.-** En caso de que el Vicepresidente de la República faltare definitivamente, asumirá el Poder Ejecutivo interinamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien, dentro de los 15 días que sigan a la fecha de haber asumido estas funciones, convocará a la Asamblea Nacional para que se reúna dentro de los 15 días siguientes y elija el sustituto definitivo, en una sesión que no podrá clausurarse ni declararse en receso, hasta haber realizado la elección. En el caso de que por cualquier circunstancia, no pudiere hacerse tal convocatoria, la Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho, inmediatamente, para llevar a cabo la elección en la forma arriba prevista».

La Sucesión Ejecutiva ha sido uno de los problemas más delicados y de trascendencia que en la historia ha conllevado a innumerables procedimientos reglamentados por las costumbres, las leyes o las constituciones de los países, conforme el régimen que los caracteriza, sea dinástico, monárquico o republicano.

Desde la Edad Antigua se presentaron mecanismos para realizar la Sucesión Ejecutiva que van desde la denominada Ley Sálica,

por la cual las mujeres estaban excluidas del trono, pasando por las monarquías donde el sistema de la herencia del trono a causa del parentesco familiar era lo común, hasta llegar a la edad contemporánea, donde en los regímenes modernos y republicanos se han establecido diversos sistemas de Sucesión Presidencial.

Nuestra Constitución también establece el Régimen de Sucesión Ejecutiva, el cual ha tenido sus variantes desde 1844, inicio de la Primera República, hasta nuestros días.

En el presente comentario realizaremos una reseña histórica del tema en nuestro país, analizaremos los artículos señalados y presentaremos aspectos relevantes de este tema en otras Constituciones de Latinoamérica.

### **Reseña Histórica**

La Sucesión Presidencial durante el Período de la Primera República (1844-1861).

Además de la expiración del período gubernativo, para el cual fue elegido el Presidente de la República, su mandato puede terminar por la muerte, renuncia, destitución, enfermedad u otras causas puestas en la Constitución.

La Acefalia Presidencial ofrece un interés particular por las aplicaciones Políticas y Jurídicas que ofrece la misma. Esta, según la causa que la origina puede ser definitiva o temporal.

En cuanto a la Sucesión Presidencial la misma ofrece mayores dificultades cuando la ausencia afecta tanto al Presidente como al Vicepresidente en el supuesto de que exista esta última.

La Constitución de 1844 carente de la Vicepresidencia, consagró su Art. 99, que en caso de muerte, dimisión o impedimento temporal del Presidente de la República, el Consejo de los Secretarios de Estado

ejercería provisionalmente al Poder Ejecutivo y en caso de que la ausencia fuera definitiva, este Consejo expediría dentro de las 48 horas de haberse producido la ausencia del Presidente, un decreto de convocatoria del Congreso y de los Colegios Electorales para que procediera a la elección de un nuevo Presidente, conforme a las disposiciones constitucionales vigentes.

En esta situación, el Congreso y los Colegios Electorales debían reunirse a más tardar dentro de los 30 días de la fecha del decreto de convocatoria.

### **La Segunda República (1865–1916)**

El problema de la sucesión presidencial presenta nuevas variantes a la luz de la Constitución de 1854, que introdujo la Vicepresidencia de la República, conforme a las disposiciones del Art. 74 de esta Constitución, en caso de muerte, dimisión, destitución o impedimento temporal del Presidente y el Vicepresidente, el Consejo de Secretarios de Estado ejercía provisionalmente el Poder Ejecutivo. Igualmente esta Constitución siguió los mismos lineamientos de la Constitución anterior en lo que concierne a las funciones del Consejo de Secretarios de Estado para llenar las vacantes del Presidente y Vicepresidente de la República. (Arts. 74 y 75 de la Constitución de Febrero del 1854).

La Sucesión Presidencial fue contemplada con más precisión por las constituciones de diciembre 1854 y febrero de 1858. Con relación a sus predecesoras, estas Constituciones establecieron los mecanismos correspondientes para llenar las vacantes del Presidente y el Vicepresidente de la República. En caso de muerte, renuncia, destitución, impedimento temporal del Presidente de la República, el Vicepresidente ejercería el Poder Ejecutivo y en caso de ausencia definitiva del Presidente dentro de las 48 horas siguientes de haberse producido la vacante, el Vicepresidente debía dictar un decreto de convocatoria a los Colegios Electorales para

que procedieran a elegir un nuevo Presidente. Estos Colegios Electorales debían reunirse en los 30 días siguientes del decreto de convocatoria y la persona electa en estas circunstancias duraría solamente en sus funciones el tiempo que le faltare a la persona sustituida. Estas Constituciones consagraron igualmente que se observarían las mismas formalidades para reemplazar al Vicepresidente, en caso de falta definitiva de este. En esta situación el decreto de convocatoria a los Colegios Electorales, sería expedido por el Presidente de la República y a falta de ambos a la vez, el Consejo de Secretarios de Estado ejercería el Poder Ejecutivo y expediría el decreto de convocatoria a los Colegios Electorales. (Constitución de Diciembre de 1854 Arts. 31 y 32 y Arts. 78 y 79 de la Const. de 1858).

El procedimiento constitucional a seguir para llenar la vacante del Presidente de la República, ha contemplado en este período notables cambios con relación a lo consagrado por las Constituciones del período anterior. No obstante, en los cambios introducidos, el Consejo de Secretarios de Estado seguirá desempeñando un rol de primer orden, en esta trayectoria histórica, las Constituciones del 1865-1866 consagraron que en caso de falta definitiva de Presidente de la República, el Consejo de Secretarios de Estado, presidido por el Ministro de Interior y Policía ejerciera el Poder Ejecutivo, el cual en las 48 horas siguientes de haberse producido la vacante del Presidente, convocaría las cámaras para que estas se reunieran en el término de 30 días y procederían a nombrar el Presidente de la República para el resto del período presidencial. (Arts. 69 de la Constitución de 1865 y 53 de la Const. de 1866).

El Constituyente de 1868 y 1878 reprodujo exactamente lo consagrado en la Constitución de diciembre de 1854 (Art. 31).

Las Constituciones de 1874 y 1875 se apartan en cierta medida del procedimiento establecido por las Constituciones de 1865 y

1866, cuando establecen que, en caso de falta definitiva del Presidente, el Consejo de Secretarios de Estado, convocaría a las Asambleas Electorales y al Congreso, para que se reunieran en el término de 30 días y procedieran las Asambleas Primarias a nombrar el Presidente de la República para un nuevo período constitucional; y el Congreso, para que verificara y computara la votación y proclamara al candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos. La Constitución de 1877 se apartó por completo de sus predecesoras al consagrar que cuando ocurriera una falta absoluta del Presidente antes de cumplirse los dos primeros años de un período, la Cámara Legislativa ordenaría hacer nuevas elecciones para el nombramiento de otro ciudadano como Presidente por el tiempo que le faltara del período en curso. Siguiendo este orden cronológico las constituciones de 1878, 1879 y 1880 reprodujeron lo establecido por las constituciones de 1874 y 1875; aunque debemos advertir que la Constitución de 1880 contempló también una situación no escrita por las constituciones anteriores, cuando consagró en caso de un juicio político en contra el Presidente y si el Congreso declara que procedía la información de causa y la mayoría de los ministros resultare también culpables, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia asumiría la presidencia de la República. Este Ejecutivo Provisional continuaría en el ejercicio del período presidencial mientras se ventilara el Juicio Político; pero si faltaba más de tres meses para terminarse dicho período, si solamente faltaba un trimestre o fuere condenado el gobernante enjuiciado, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia procedería a convocar las Asambleas Electorales para la elección del Presidente de la República y al Congreso para que verificara todos los aspectos de esta elección y proclamara al ciudadano que hubiere obtenido mayor número de votos. La presencia de un Vicepresidente en las Constituciones posteriores, alteró el procedimiento a seguir para llenar la vacante del presidente. En este sentido, las Constituciones de 1881, 1887, 1896 y 1907, coinciden al consagrar que en caso de falta definitiva



del Presidente el Vicepresidente ejercería la presidencia hasta cumplirse el período presidencial, y en caso de acusación u otro impedimento temporal, el Vicepresidente solamente ejercería la presidencia mientras durase la ausencia del Presidente. Ahora bien, a falta del Presidente y del Vicepresidente de la República, el Consejo de Secretarios de Estado, ejercerá el Poder Ejecutivo, debiendo convocar los Colegios Electorales en término de 48 horas, para el nombramiento del Presidente y al Congreso para que computara y proclamara al candidato que hubiera obtenido más votos.

Las Constituciones de 1874 y 1875 se apartan en cierta medida del procedimiento establecido por las constituciones de 1865 y 1866 cuando establecen que, en caso de falta definitiva del Presidente, el Consejo de Secretarios de Estado, Convocaría a las Asambleas Electorales y al Congreso, para que se reunieran en el término de 30 días y procedieran las Asambleas Primarias a nombre del Presidente de la República para un nuevo período constitucional; y el congreso, para que verificara y computara la votación y proclamara al candidato que hubiera tenido el mayor número de votos. La Constitución de 1877 se apartó por completo de sus predecesoras al consagrar que cuando ocurriera una falta absoluta del precedente antes de cumplirse los dos primeros años de un período, la Cámara Legislativa ordenara hacer menos elecciones para el nombramiento de otro ciudadano como Presidente por el tiempo que faltara del período en curso, siguiendo este orden cronológico las constituciones de 1874 y 1875, aunque debemos advertir que la Constitución de 1880 contempló también una situación no prevista por las Constituciones anteriores cuando consagró que en caso de un juicio político contra el Presidente y si el Congreso declara que procedía la formación de causa y la mayoría de los maestros resultare también culpable el Presidente de la Suprema Corte de Justicia asumiría la presidencia de la República. Este Ejecutivo Provisional continuaría en el ejercicio del período presidencial mientras se

ventilara el juicio político, pero si faltaba más de tres meses para terminarse dicho período, si solamente faltaba un trimestre o fuere condenado el gobernante enjuiciado, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia procedería a convocar las Asambleas Electorales para la elección del Presidente y el congreso para que verificara todos os aspectos de esa elección y proclamara al ciudadano que hubiera obtenido mayor numero de votos. La presencia de un Vicepresidente en las constituciones posteriores, alteró el procedimiento a seguir para llenar la vacante del Presidente. En este sentido las constituciones de 1881, 1887, 1896 y 1907 coinciden en consagrar que en caso de falta definitiva del Presidente, el Vicepresidente ejercería la Presidencia hasta cumplirse el período presidencial y en caso de acusación u otro impedimento temporal el Vicepresidente solamente ejercería la presidencia mientras durase la ausencia del Presidente y el Vicepresidente de la República, el Consejo de Secretarias de Estado ejercerá el poder Ejecutivo debiendo convocar los Colegios Electorales en el término de 48 horas para el nombramiento del Presidente y al Congreso para que computara y proclamara al candidato que hubiera obtenido más votos.

El Constituyente de 1908 simplificó considerablemente todo el procedimiento Constitucional para llenar la vacante del Presidente de la República, al consagrar que en caso de ausencia definitiva o temporal del Presidente, el Congreso, por una ley designaría la persona que sustituiría al Presidente hasta que cesara la incapacidad o se eligiera un nuevo Presidente, si el congreso no estuviera reunido al ocurrir la vacante, los Secretarios de Estado debían convocar inmediatamente al Congreso con este solo objeto.

### **Tercera República (1924)**

En ningún período de la historia Constitucional de la República, el Constituyente, en lo referente a la Sucesión Presidencial, ha sido tan previsor si hacemos una comparación con las anteriores

Constituciones. Entendemos que la mayoría de las Constituciones de este período se han distanciado por completo de sus predecesoras, ya que la Constitución de 1924, con la cual se inicia la Tercera República, consagró en su Art. 47 que cuando se produjera la falta temporal del Presidente de la República antes de tomar posesión de su cargo sería reemplazado interinamente por el Vicepresidente y a falta de éste, por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Pero del análisis del Art. 51 de esta Constitución se desprende, que en caso de falta temporal o definitiva del Presidente de la República, después de haber prestado juramento, éste sería sustituido por el Vicepresidente. Si la falta fuere definitiva el Vicepresidente ejercería la Presidencia hasta el término del período presidencial.

Cuando el Vicepresidente hubiere sustituido definitivamente al Presidente y este fuere candidato a la presidencia para el período subsiguiente, 90 días antes de las elecciones, el gobierno debía pasar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien no podía ser postulado para Presidente en dicho período. Si se producía la falta del Presidente y del Vicepresidente de la República, fuera esta temporal o definitiva, el gobierno lo asumía el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y a falta de este el Juez que lo sustituyera. Si la Ausencia del Presidente y del Vicepresidente era definitiva, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia que habría cubierto la Vacante, no podría ser electo como Presidente o Vicepresidente de la República, para el período Constitucional siguiente y esta sustitución duraría hasta que terminara el período presidencial de la persona sustituida.

El procedimiento constitucional a seguir para llenar la vacante del Presidente de la República, fue alterado por las Constituciones de 1927 y enero de 1929, ya que estas Constituciones como la anterior consagraron que en caso de falta temporal del Presidente de la República antes de prestar Juramento, la presidencia sería

ejercida interinamente por el Vicepresidente y cuando faltare este, por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia; y en caso de renuncia o inhabilitación del Presidente de la República después de haber tomado posesión de su cargo, el Vicepresidente ejercería la presidencia hasta la terminación del período Constitucional.

Pero cuando el Vicepresidente de la República se encontrare ejerciendo la Presidencia al terminar el período Constitucional y se hubiere postulado a la Presidencia para el período siguiente, 90 días antes de celebrarse las elecciones, la Presidencia sería ocupada por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o por el Juez que lo sustituya. En esta situación la Asamblea Nacional debía reunirse de pleno derecho en los 5 días siguientes de la muerte del Presidente y designar el sustituto del Presidente para que completara el período presidencial de su antecesor.

En el caso de que faltaren el Presidente y el Vicepresidente de la República, la Presidencia sería ejercida por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y en su defecto, por el Juez que lo reemplazara, hasta que la Asamblea Nacional se reuniera en los 5 días siguientes de haberse producido las vacantes, para designar a la persona que asumiría la Presidencia; este Presidente elegido en estas condiciones duraría en el ejercicio de sus funciones hasta completar el período presidencial de la persona que haya sustituido y en este caso se podía postular en el período siguiente para Presidente o Vicepresidente de la República.

Cuando ocurriera la vacante del Vicepresidente, fuera de los casos en que haya asumido constitucionalmente la Presidencia de la República, era de la competencia de la Asamblea Nacional nombrar un nuevo Vicepresidente para que completara el período de su antecesor. El mecanismo constitucional para llenar la vacante del Presidente de la República fue simplificado con relación a las constituciones anteriores por las Constituciones de Junio de 1929 y 1934, cuando consagraron que cuando se produjera la ausencia

Temporal del Presidente de la República antes de tomar posesión de su cargo, la Presidencia sería desempeñada interinamente por el Vicepresidente de la República y cuando este faltare, sería sustituido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia e igualmente establecieron que en caso de falta temporal o definitiva del Presidente después de haber prestado juramento, sería sustituido de pleno derecho por el Vicepresidente y si la falta del Presidente era definitiva, el Vicepresidente ejercería la Presidencia hasta completar el período presidencial de la persona sustituida.

Las Constituciones de junio de 1929 y 1934 se apartaron de las anteriores al consagrar que en caso de falta temporal o definitiva del Presidente y del Vicepresidente de la República, la Presidencia sería ejercida por el Secretario de Estado de lo Interior; y a falta de este, por el Secretario de Estado de la Presidencia.

Las Constituciones de 1942 y 1947 introdujeron nuevos elementos en el procedimiento constitucional a seguir para llenar las vacantes del Presidente de la República. En esta trayectoria estas Constituciones precisaron que cuando se produjera temporalmente la vacante del Presidente de la República antes de tomar posesión de su cargo asumiría interinamente la Presidencia de la República, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y en caso de que la vacante del Presidente antes de tomar posesión de su cargo fuera definitiva, la Asamblea Nacional debía reunirse el día señalado por la Constitución para que el Presidente electo tomara posesión de su cargo y designar un nuevo Presidente de la República, en una sesión que no podía clausurarse ni declararse en receso hasta haber culminado con la elección del nuevo Presidente y en el supuesto caso de que este Presidente electo en estas circunstancias faltare definitivamente sin tomar posesión de su cargo, la Asamblea Nacional en los próximos 30 días de haber ocurrido la falta definitiva debía proceder a elegir un nuevo Presidente de la República.

En caso de ausencia temporal del Presidente de la República después de haber prestado juramento, la Presidencia sería ejercida por el Secretario de Estado de Guerra y Marina y a falta de este, por el Secretario de Estado de la Presidencia. Cuando la falta del Presidente fuera definitiva ocuparía la presidencia por el tiempo que faltare del período Presidencial, el Secretario de Guerra y Marina y en su Defecto por el Secretario de Estado de lo Interior y policía; cuando faltaren estos dos Secretarios de Estado, la Presidencia sería ejercida entonces por el Secretario de Estado de la Presidencia.

Cuando faltaren todos los sustitutos del Presidente de la República señalados expresamente por estas dos Constituciones, asumía interinamente el Poder Ejecutivo, el Presidente e la Suprema Corte de Justicia, quien en los próximos 30 días siguientes de haber asumido estas funciones, debía convocar a la Asamblea Nacional para que nombrara el sustituto definitivo en una sesión que no podía clausurarse en receso hasta haber realizado la elección. Si el Presidente de la Suprema Corte de Justicia no hacía la convocatoria de la Asamblea Nacional, esta se reuniría de pleno derecho para realizar la elección del Presidente de la República.

Siguiendo este riguroso orden cronológico, advertimos que el mecanismo constitucional a seguir para llenar la vacante del Presidente es nuevamente modificado por la Constitución de 1955, fundamentalmente por haber introducido esta Constitución la Vicepresidencia de la República, los cambios introducidos por esta Constitución fueron reproducidos fielmente por las constituciones de 1959 y 1960, junio y diciembre respectivamente. Estas Constituciones consagraron, que cuando se produjera la vacante temporal del Presidente de la República antes de tomar posesión de su cargo, asumiría interinamente la Presidencia de la República el Vicepresidente electo; pero en caso de que la ausencia del Presidente fuera definitiva sin prestar juramento el gobierno debía ser ocupado por el Vicepresidente hasta que la Asamblea Nacional se reuniera el día que el Presidente electo debía juramentarse,

para designar el Presidente definitivo, ahora bien, si se producía también la vacante temporal del Vicepresidente antes de prestar juramento, la Presidencia de la República sería ejercida interinamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En caso de que se produjera la falta definitiva del Presidente y del Vicepresidente de la República antes de tomar posesión de sus respectivos cargos, la Asamblea Nacional debía reunirse para designar un nuevo Presidente de la República. En caso de que el Presidente y el Vicepresidente de la República electos faltaren definitivamente sin prestar juramento después del día indicado, la Asamblea Nacional se reuniría en los 30 días siguientes de haber ocurrido la falta definitiva para designar un nuevo Presidente la jefatura del Estado sería ejercida por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El Constituyente de 1961 introduce nuevos cambios, al consagrar que el Presidente electo no podrá tomar posesión de su cargo, por encontrarse fuera del país o por enfermedad la Presidencia la ejercerá inmediatamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, pero si la falta del Presidente, antes de haberse juramentado era definitiva, correspondía entonces a la Asamblea Nacional designar un nuevo Presidente de la República. Cuando el Presidente electo faltare definitivamente sin prestar juramento en la fecha indicada por la Constitución correspondía a la Asamblea Nacional reunirse en los 30 días siguientes de haberse producido la falta definitiva y designar un nuevo Presidente mientras se produzca esa designación, la Presidencia sería ejercida por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Esta Constitución precisó también que cuando se produjera la ausencia temporal del Presidente de la República, después de haber prestado juramento, mientras durare la falta del Presidente, la Presidencia sería ejercida, por el Secretario de Estado de lo Interior; y a falta de éste, por el Secretario de Estado de la Presidencia. Ahora bien, cuando se producía la falta definitiva del Presidente después de haber prestado juramento, la presidencia de la República sería

ejercida por el tiempo que faltare al Presidente sustituido, por el Secretario de Estado de lo Interior y cuando faltare éste por el Secretado de Estado de la Presidencia.

Como resultado directo de los cambios introducidos en el país después de la desaparición del régimen de Trujillo y de haberse instaurado nuevamente la Vicepresidencia, la Constitución de 1962 simplificó el procedimiento constitucional, para llenar la vacante del Presidente de la República, precisando que si se producía la vacante del Presidente antes o después de haber prestado juramento, fuere temporal o definitiva, la Presidencia sería ejercida por el Vicepresidente de la República; y si la falta era definitiva, el Vicepresidencia ocuparía la Presidencia hasta la terminación del período.

Esta Constitución precisó también que cuando faltare el Vicepresidente, después de haber asumido la Presidencia de la República y por falta definitiva, el Poder Ejecutivo sería ejercido interinamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien en los 30 días siguientes de haber asumido la Presidencia, convocaría a la Asamblea Nacional para que se reuniera en los 15 días siguientes y eligiera al Presidente definitivo. Si el Presidente de la Suprema Corte de Justicia no convocaba a la Asamblea Nacional, en los 30 días siguientes de haber asumido las funciones presidenciales, correspondía al organismo y de pleno derecho, proceder a elegir al Presidente definitivo.

El Constituyente de 1963 no escapó a la trayectoria trazada por sus predecesores de modificar continuamente todo lo referente al procedimiento constitucional en lo que concierne a llenar la vacante del Presidente de la República. En este sentido, esta Constitución consagró que cuando el Presidente electo faltare temporalmente antes de tomar posesión de su cargo, la presidencia sería ejercida interinamente por el Vicepresidente; pero cuando la ausencia del Presidente electo fuera definitiva antes de prestar juramento, sería



sustituido por el Vicepresidente electo, si éste tampoco pudiese sustituir temporalmente al Presidente de la República antes de prestar juramento, la presidencia sería ejercida interinamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Esta Constitución precisó también que cuando se produjera la falta definitiva del Presidente y la del Vicepresidente de la República electos, y ocurrieran antes de prestar juramento, correspondía a la Asamblea Nacional elegir un nuevo Presidente de la República. Mientras se produjera esa designación, la presidencia sería ejercida por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Si se producía la ausencia temporal o definitiva del Presidente de la República después de haber prestado juramento, sería sustituido por el Vicepresidente y si la falta del Presidente de la República fuere definitiva, el Vicepresidente ejercería la Presidencia hasta la terminación del período presidencial del dignatario reemplazado, conforme a las disposiciones de esta Constitución. En caso de falta temporal del Presidente y del Vicepresidente, mientras durara la ausencia, el Poder Ejecutivo sería ejercido por el Presidente del Senado y a falta de éste, la Presidencia de la República sería ocupada por el Presidente de la Cámara de Diputados. En esta situación, la persona que hubiere ocupado interinamente la presidencia, ya fuere el Presidente del Senado o el Presidente de la Cámara de Diputados, debía convocar la Asamblea Nacional para que se eligiera al Presidente definitivo y si se producía la omisión de convocar la Asamblea Nacional, para tales fines, esta podía reunirse de pleno derecho, para elegir al gobernante definitivo.

La Constitución de 1994 consagra, que cuando el Presidente electo faltare temporalmente antes de prestar juramento, la presidencia será ejercida interinamente por el Vicepresidente y la falta de éste por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Igualmente si el Presidente electo faltare definitivamente sin prestar juramento, será sustituido por el Vicepresidente.

Esta Constitución precisa también que cuando se produzca la falta temporal del Presidente de la República después de haber prestado juramento, la presidencia será ejercida por el Vicepresidente hasta que termine el período presidencial del mandatario sustituido.

En caso de que faltare definitivamente el Presidente y el Vicepresidente de la República, después de haber tomado posesión de sus respectivos cargos, la presidencia será ejercida interinamente por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia quien dentro de los 15 días de haber asumido las funciones presidenciales deberá convocar la Asamblea Nacional. Esta Asamblea, reunida en los 15 días siguientes de la convocatoria debe proceder a elegir al Presidente definitivo, en una sesión que no podrá clausurarse ni declararse en receso, hasta haber cometido la tarea eleccionaria. En el supuesto caso de que la Asamblea Nacional no fuere convocada para realizar esta elección la misma se podrá reunir de pleno derecho y proceder a realizar la elección del nuevo Presidente.

### **Sucesión Ejecutiva**

Lo referente a la cuestión de la Sucesión Ejecutiva fue planteado en la Primera República en la Constitución del 6 de Noviembre del 1844, en la cual se indicaba en caso de renuncia definitiva del Presidente de la República lo sustituiría el Vicepresidente electo. Es así como electo por segunda vez el general Pedro Santana el 15 de Febrero del 1843 (VERIFICAR SI ES DE 1854), presentó su renuncia el 26 de Mayo de 1856, siendo sustituido por el Vicepresidente de la República, general Manuel de Regla Mota.

En la Segunda República la Constitución vigente de esa época plantea la sucesión presidencial y en aquella ocasión estando al mando del Poder Ejecutivo el general José María Cabral, este renuncia el 15 de Noviembre del año 1865 sustituyéndolo ese mismo día el general Pedro Guillermo, como encargado del Poder Ejecutivo.

Durante la crisis de poder iniciada en marzo de 1878, hasta diciembre de 1879 se suceden tres gobiernos simultáneos y un movimiento unánime popular que provocaron que desde el 7 al 29 de septiembre de 1878 el Poder Ejecutivo fuera ejercido por el Lic. Jacinto De Castro, Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Regularizada la crisis en apariencia asume la Presidencia de la República por segunda vez el general Ulises Heureaux (Lilis), el 27 de febrero de 1889, siendo reelegido tres veces, y su último período presidencial fue del 27 de febrero de 1897 hasta el 27 de febrero de 1901, el cual no pudo ser completado por el asesinato perpetrado en su contra el 26 de julio del año 1899 siendo sustituido por su Vicepresidente general Wenceslao Figuereo quien tomó el poder por solamente 35 días. A raíz de la muerte del general Heureaux se sucedieron doce gobiernos, entre provisionales y Consejos de Secretarios de Estado hasta llegar al del Dr. Juan Isidro Jiménez, quien ejerció su mandato hasta el 7 de mayo de 1916, fecha en que este abandonó la Presidencia provocándose dificultades en la Asamblea Nacional para designar su sucesor lo que se agravó, con la intromisión de los Estados Unidos en los asuntos internos del país que culminaron con la Ocupación Militar Norteamericana en 1916.

Haciendo un recorrido por las diversas reformas constitucionales realizadas en nuestro país, podemos observar que hasta el año 1908 estas establecían la figura del Vicepresidente de la República para sustituir al Presidente y en caso de ausencia del Vicepresidente el Congreso Nacional procedía a elegir a un Senador. Con la modificación constitucional de 1908 se suprimió la figura de la Vicepresidencia de la República estableciendo que en caso de falta temporal del Presidente este sería sustituido por el Consejo de los Secretarios de Estado, hasta que la Asamblea Nacional eligiera un Presidente definitivo, procedimiento que se aplicó hasta en el año 1911 a raíz de la muerte del Presidente Ramón Cáceres. Más tarde en 1924 se reestableció la Vicepresidencia de la República como

sistema de Sucesión Ejecutiva con la novedad de que en caso de faltar el Presidente y el Vicepresidente de la República correspondía al Secretario de Estado de Interior y Policía ocupar dicha vacante.

En la Reforma Constitucional de 1942 se suprime de nuevo la figura de la Vicepresidencia de la República, retomada en la Constitución de 1963 y en las demás revisiones hasta nuestros días.

Durante la Tercera República que se inicia en julio de 1924 con la presidencia del general Horacio Vázquez y la instauración de la tiranía trujillista en 1930, se sucedieron trece gobiernos, hasta que en las elecciones generales del 20 de diciembre de 1962 triunfó el Profesor Juan Bosch Gaviño, quien fue derrocado por un golpe de Estado el 25 de septiembre de 1963, y no se le dio cumplimiento en consecuencia a lo establecido en la Constitución del 29 de abril de 1963 en cuanto a la sucesión ejecutiva.

Durante la guerra civil de 1965 se sucedieron varios gobiernos provisionales, entre ellos dos triunviratos hasta la instauración de la Cuarta República que se inicia el 03 de Septiembre de 1965 con la firma del acta institucional que designó al presidente del gobierno provisional Dr. Héctor García Godoy, quien ejerció sus funciones hasta el 01 de julio de 1966, fecha de la elección del Dr. Joaquín Balaguer Ricardo como Presidente Constitucional de la República, el cual gobernó hasta el 16 de agosto de 1978. En ese lapso y a raíz de un impedimento temporal del Vicepresidente electo Dr. Rafael Augusto Lora, asumió la Presidencia de la República, el Dr. Manuel Ramón Ruiz Tejada, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, dando cumplimiento al Art. 58 de la Constitución de la República.

Con la elección en 1978 del gobierno constitucional de Silvestre Antonio Guzmán Fernández se continúa el desarrollo democrático de la nación, truncado con el suicidio del presidente, el 03 de julio de 1982, siendo sucedido por el Lic. Jacobo Majluta Azar,

hasta el 16 de agosto de 1982, asumiendo luego de las elecciones generales el Dr. Salvador Jorge Blanco conjuntamente con su Vicepresidente Dr. Manuel Fernández Mármol, quien fallece luego de su juramentación, quedando vacante su cargo lo que provocó que en ausencia temporal del Presidente este fuera sustituido por el Lic. Manuel Bergés Chupani, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, cargo que ocupó en varias ocasiones.

El 16 de agosto de 1986 vuelve al Poder el Dr. Joaquín Balaguer, reelecto en 1990 y en 1994, finalizando sus funciones el 16 de agosto de 1996, fruto de las modificaciones constitucionales realizadas en el año 1994.

El 16 de agosto del 1996 es electo como Presidente de la República el Dr. Leonel Fernández Reyna y como Vicepresidente el Dr. Jaime David Fernández Mirabal, quien en numerosas ocasiones asumió la función de Encargado del Poder Ejecutivo por los viajes al exterior realizados por el Presidente. De la misma manera sucedió en el gobierno del Ing. Agrónomo Hipólito Mejía Domínguez, en el periodo del 16 de agosto del 2000 al 16 de agosto del 2004, donde la Vicepresidenta de la República, Dra. Milagros Ortiz Bosh, ocupó dichas funciones por las mismas razones.

Finalmente desde el 16 de agosto del año 2004 ocupa la función Ejecutiva el Dr. Leonel Fernández Reyna y su Vicepresidente Dr. Rafael Alburquerque, quien en ocasión de los viajes al exterior del Presidente ha fungido como Encargado del Poder Ejecutivo en esos períodos.

Como podemos observar en la mayoría de los casos ocurridos en la Cuarta República, la sucesión ejecutiva se ha producido de manera transitoria por el Vicepresidente de la República a propósito de los viajes al exterior en misiones oficiales del Presidente de la República.

### **Análisis de los artículos 56, 57, 58, 59 Y 60 de la Constitución de la República**

El Art. 56 de la Constitución establece que “el Presidente de la República no podrá salir al extranjero por más de quince días sin la autorización del Congreso”. El Art. 37, inciso 17 de la Constitución faculta al Congreso Nacional para conceder dicha autorización. En este sentido podemos comentar que fruto de las relaciones internacionales, los Convenios y Tratados Internacionales suscritos por el Gobierno Dominicano y ratificados por el Congreso, los Jefes de Estados han establecido en sus agendas de trabajo viajes al exterior cuya aprobación depende del Poder Legislativo si el mismo excede de 15 días.

En cuanto al Art. 57 que dispone que “el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán renunciar sino ante la Asamblea Nacional”, es importante señalar que esa situación se materializó en la Primera y Segunda República con las renunciaciones de los titulares Pedro Santana y Juan Isidro Jiménez respectivamente. En la Tercera y Cuarta República no han ocurrido renunciaciones presidenciales que permitan ser comentadas en esta reseña. La facultad de aceptar o rechazar las renunciaciones del Presidente y Vicepresidente de la República está contenida en el Art. 36 de la Constitución que dispone “Corresponde a la Asamblea Nacional examinar las actas de elección del Presidente y Vicepresidente de la República, proclamarlos y, en su caso, recibirles juramento, aceptarles o rechazarles las renunciaciones y ejercer las facultades que le confiere la presente Constitución.”

Respecto del Art. 58 que dispone que “En caso de falta temporal del Presidente de la República después de haber prestado juramento, ejercerá el Poder Ejecutivo mientras dure esa falta, el Vicepresidente de la República, y a falta de este el Presidente de la Suprema Corte de Justicia”. En este aspecto podemos señalar que frecuentemente se presenta lo expresado en este Art. en

ocasión de los diversos compromisos internacionales del Presidente de la República, en cuyo caso es sustituido por el Vicepresidente. Los casos de ausencia del Vicepresidente, el cual, ha sido sustituido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia han sido expuestos en la reseña histórica.

En relación con el Art. 59 el cual dispone que “En caso de falta definitiva del Presidente de la República, después de haber prestado juramento, desempeñara la Presidencia de la República por el tiempo que falta para la terminación del período, el Vicepresidente de la República”, debemos observar que este caso se planteó a propósito del suicidio del Presidente Silvestre Antonio Guzmán Fernández, ocurrido en el curso de la Cuarta República, quien fue sustituido hasta la terminación del período Presidencial por el Vicepresidente de la República de ese entonces Lic. Jacobo Majluta. Esta disposición se ha mantenido vigente desde la Constitución en 1963 hasta la actual del año 2002.

El Art. 60 de la Constitución establece lo siguiente: “En caso de que el Vicepresidente de la República faltare definitivamente, asumirá el Poder Ejecutivo interinamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien, dentro de los 15 días que sigan a la fecha de haber asumido estas funciones convocará a la Asamblea Nacional para que se reúna dentro de los 15 días siguientes y elija el sustituto definitivo, en una sesión que no podrá clausurarse ni declararse en receso, hasta haber realizado la elección. En el caso de que, por cualquier circunstancia, no pudiera hacerse tal convocatoria, la Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho, inmediatamente para llevar a cabo la elección en la forma arriba prevista”. Del análisis del Art. citado, advertimos que en ningún texto de nuestra Constitución se prevé la sustitución del Vicepresidente; en tal sentido el jurista Jottin Cury, en su obra Estudios Críticos y abordando el tema de la Sucesión Vicepresidencial expresa “El legislador constituyente dominicano no le dio importancia a la falta definitiva de este funcionario y su

silencio al respecto parece demostrar su propósito de que en caso de que ésta ocurriera, el cargo permaneciera vacante hasta el próximo período presidencial. Confirma la aseveración precedente, lo expresado recientemente por el licenciado Luis Julián Pérez, quien formó parte de la comisión que en 1966 preparó y envió a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Sustantiva presentado a este alto cuerpo colegiado para su discusión y aprobación correspondientes. El licenciado Julián Pérez confesó que fue deliberada la omisión en dicho proyecto, dada la irrelevante posición que tiene el cargo de referencia en el sistema presidencialista que hemos adoptado”.

### **La Sucesión Ejecutiva analizada en las Constituciones de algunos países de Latinoamérica**

Las Constituciones de los países latinoamericanos han establecido de manera expresa la cuestión de la Sucesión Ejecutiva, presentando en algunos casos alternativas similares a las de República Dominicana y en otros diferentes a ésta.

A continuación mostramos estos aspectos en algunos países latinoamericanos, tales como: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Haití, México y Uruguay.

#### **Argentina**

El Art. 88 de la Constitución de la República de Argentina dispone lo siguiente: “En caso de enfermedad, ausencia de la capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará que funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”.



## **Brasil**

Los Art. 79 y 80 de la Constitución de la República Federativa de Brasil disponen lo siguiente: “Sustituirá al Presidente, en caso de impedimenta y le sucederá, en el caso de vacante, el Vicepresidente. El Vicepresidente de la República además de otras atribuciones que le fueren conferidas por la ley complementaria, auxiliará al Presidente, siempre que sea escogido para misiones especiales. En caso de impedimento del Presidente y del Vicepresidente, o vacancia de los respectivos cargos, serán sucesivamente llamados al ejercicio de la Presidencia, el Presidente de la Cámara de Diputados, el de Senado Federal y el del Supremo Tribunal Federal”.

## **Chile**

Los Art. 28 y 29 de la Constitución Política de Chile disponen lo siguiente: “Si el Presidente electo se hallare impedido para tomar posesión del cargo, asumirá mientras tanto, con el título de Vicepresidente de la República, el Presidente del Senado; a falta de éste, el Presidente de la Corte Suprema, y a falta de éste, el Presidente de la Cámara de Diputados. Con todo, si el impedimento del Presidente electo fuere absoluto o debiere durar indefinidamente, el Vicepresidente, en los diez días siguientes al acuerdo del Senado adoptado en conformidad al Art. 49 No.7., expedirá las órdenes convenientes para que se proceda, dentro del plazo de sesenta días, a nueva elección en la forma prevista por la Constitución y la Ley de Elecciones. El Presidente de la República así elegido asumirá sus funciones en la oportunidad que señale esa ley, y durará en el ejercicio de ellas hasta el día en que le habría correspondido cesar en el cargo al electo que no pudo asumir y cuyo impedimento hubiere motivado la nueva elección. Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro Títular a quien

corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal. A falta de éste, la subrogación corresponderá al Ministro Titular que siga en ese orden de precedencia y, a falta de todos ellos, le subrogarán sucesivamente el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema y el Presidente de la Cámara de Diputados”.

### **Colombia**

Los Art. 193, 194, 195 y 202 de la Constitución de la República de Colombia disponen que: “Corresponde al Senado conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo. Por motivo de enfermedad, el Presidente de la República puede dejar de ejercer el cargo, por el tiempo necesario, mediante aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia. Son faltas absolutas del Presidente de la República su muerte, su renuncia aceptada, la destitución decretada por sentencia, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo, declarados éstos dos últimos por el Senado. Son faltas temporales la licencia y la enfermedad, de conformidad con el Art. precedente y la suspensión en el ejercicio del cargo decretada por el Senado, previa admisión pública de la acusación en el caso previsto en el numeral primero del Art. 175. El encargado del Ejecutivo tendrá la misma preeminencia y las mismas atribuciones que el Presidente, cuyas veces hace. En las faltas temporales del Presidente de la República bastará con que el Vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo hasta el final del período”.

### **Costa Rica**

El Art. 135 de la Constitución de la República de Costa Rica dispone que: “Habrá dos Vicepresidentes de la República, quienes reemplazarán en su ausencia absoluta al Presidente, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el Presidente

podrá llamar a cualquiera de los Vicepresidentes para que lo sustituya. Cuando ninguno de los Vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del Presidente, ocupará el cargo el Presidente de la Asamblea Legislativa”.

### **Cuba**

El Art. 94 de la Constitución de la República de Cuba dispone que: “En caso de ausencia, enfermedad o muerte del Presidente del Consejo de Estado lo sustituye en sus funciones el Primer Vicepresidente”.

### **Guatemala**

El Art. 189 de la Constitución Política de la República de Guatemala dispone que: “Falta temporal o absoluta del Presidente de la República. En caso de falta temporal o absoluta del Presidente de la República, lo sustituirá el Vicepresidente. Si la falta fuere absoluta el Vicepresidente desempeñará la Presidencia hasta la terminación del período constitucional; y en caso de falta permanente de ambos, completará dicho período la persona que designe el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados”.

### **Haití**

Los Arts. 148 y 149 de la Constitución de Haití disponen que: “Si el Presidente se encuentra imposibilitado temporalmente de ejercer sus funciones, el Consejo de Ministros, bajo la presidencia del Primer Ministro, ejerce el Poder Ejecutivo mientras dure el impedimento. Si se produjere la vacancia de la Presidencia de la República por cualquier causa que fuere, el Presidente de la Corte de Casación de la República, o en su defecto el Vicepresidente de esta Corte, o a falta de este el Juez más antiguo y así sucesivamente por orden de antigüedad, queda investido provisionalmente de la

función de Presidente de la República por la Asamblea Nacional, debidamente convocada por el Primer Ministro. El escrutinio para la elección del nuevo Presidente para un nuevo mandato de cinco (5) años tiene lugar cuarenta y cinco (45) días por lo menos y noventa días como máximo después de declarada la vacancia, de acuerdo con la Constitución y la Ley Electoral”.

### **México**

Los Art. 84 y 85 de la Constitución Política de México disponen que: “En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivos, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo: debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior. Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión. Se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto. Cuando la falta del presidente fuese temporal, el

Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso al Presidente interino”.

### **Uruguay**

Los Art. 153 y 155 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay disponen que: “En el caso de vacancia definitiva o temporal de la Presidencia de la República, en razón de licencia, renuncia cese o muerte del Presidente y del Vicepresidente en su caso, deberá desempeñarla el Senador primer titular de la lista más votada del partido político por el cual fueron electos aquellos, que reúna las calidades exigidas por el Art. 151 y no esté impedido por lo dispuesto en el Art. 152. En su defecto, la desempeñará el primer titular de la misma lista en ejercicio del cargo, que reuniese esas calidades si no tuviese dichos impedimentos, y así sucesivamente. En caso de renuncia, incapacidad permanente, muerte del Presidente y Vicepresidente electos, antes de tomar posesión de los cargos, desempeñará la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, respectivamente, el primer y segundo titular de la lista más votada a la Cámara de Senadores, del partido político por el cual fueron electos el Presidencia y el Vicepresidente, siempre que reúnan las calidades exigidas por el Art. 151, no estuviesen impedidos por lo dispuesto por el Art. 152 y ejercieran el cargo de Senador. En su defecto, desempeñará dichos cargos, los demás titulares por el orden de su ubicación en la misma lista en el ejercicio del cargo de Senador, que reuniesen esas calidades si no tuviesen dichos impedimentos”.

### **El problema de la Sucesión Ejecutiva. ¿Por qué se plantea en todos los países?**

Como hemos visto, el Poder Legislativo es ejercido en todas las democracias por un cuerpo colegiado, esto es, integrado por muchos funcionarios. Por su parte, el Poder Judicial es ejercido por varios órganos de distintas categorías, formados, los de rango superior, por varios magistrados.

La falta pues de un funcionario en el Poder Legislativo o en el Poder Judicial no determina la interrupción de sus funciones ni trastorno serio alguno.

En cambio, el Poder Ejecutivo es ejercido, salvo en Suiza donde hay ejecutivo colegiado, por un único magistrado. La falta de este magistrado, por muerte, renuncia o inhabilitación, constituye, por esta circunstancia, en todos los países monárquicos o republicanos, un trastorno muy grave, cuyos efectos deben ser conjurados por procedimientos que puedan llevarse a cabo sin grandes dificultades.

El problema se resuelve en la mayoría de los estados monárquicos por la aplicación de leyes o costumbres dinásticas establecidas desde mucho tiempo antes y así ha ocurrido siempre en tales Estados, desde los tiempos primitivos. Precisamente, la existencia de este sistema de herencia del trono por efecto del parentesco familiar, constituye la característica del régimen monárquico. Generalmente, el derecho de sucesión se reconoce al hijo mayor o la hija mayor. A falta de éstos a los hermanos mayores. A falta de éstos, a los sobrinos. No obstante, la aparente claridad de estos derechos, no dejan de ocurrir problemas y pugnas sucesorales al trono, cada vez que falta un Monarca. En el pasado, llegaron a producirse hasta guerras intestinas e internacionales por litigios sucesorales relativos al trono.

En la mayor parte de los países monárquicos, el derecho de sucesión al trono aprovecha tanto a los varones como a las hembras, pero en el pasado dio mucho que hacer la llamada Ley Sálica, en virtud de la cual las mujeres estaban excluidas del trono. Dicha Ley se originó entre los francos merovingios, llamados también sálicos, en el año 486 y es curioso advertir que no se refería primitivamente a la sucesión al trono, sino a la sucesión civil, esto es a los derechos de herencia de los bienes dejados por las personas que fallecían. Sólo más tarde sirvió de base a la regla consuetudinaria que excluía a las mujeres del trono. Se aplicó principalmente en Francia y en los Estados Alemanes y por esto vemos que en esas naciones nunca hubo mujeres que ocuparan el trono, a no ser como regentes. En Inglaterra y en Rusia, no se aplicó nunca la Ley Sálica. En los tiempos modernos, en el Japón continúa aplicándose el mismo sistema de la Ley Sálica y lo mismo ocurría en China. En realidad, la exclusión de las mujeres del trono es mucho más antigua que la Ley Sálica y desde la antigüedad existía en Oriente.

Dada la decadencia del régimen monárquico en el cuadro de las naciones modernas, estos problemas de sucesión son hoy menos graves y resonantes que en el pasado.

### **La Sucesión Presidencial. Distintos Sistemas de Solución**

En las Democracias Republicanas, se han ensayado o existen distintos sistemas, para la solución del problema de la sucesión presidencial. A veces, se elige junto con el Presidente de la República un Vicepresidente con vocación de sucederle en caso de falta. A falta del Vicepresidente, el derecho pertenece a otros funcionarios. En los Estados Unidos, este funcionario era antes el Secretario de Estado, pero en tiempos del Presidente Truman se reformó el sistema, para que la Presidencia, a falta del Vicepresidente (este es ex officio Presidente del Senado) recaiga en el Presidente de la Cámara de Representantes. En Francia, cuando falta el Presidente de la República, el sucesor es elegido por el Parlamento, o sea por

la Asamblea Nacional, reunida con el Consejo de la República (Arts. 5 y 29 de la Constitución de Francia del 13 de Octubre de 1946)

En realidad, el Parlamento es siempre quien elige al Presidente de la República. En Francia hay la particularidad de que, cuando falta el Presidente de la República, el nuevo Presidente elegido dura en sus funciones por siete años, a contar del momento de su elección y no a contar de la elección del Presidente anterior. Es un período personal, y no electivo como ocurre entre nosotros para todos los funcionarios electivos que terminan su período el 16 de agosto de cada cuatro años.

### **Sistema actual de la Constitución Dominicana**

Nuestra Constitución ha consagrado varios sistemas para la sucesión presidencial.

Hasta 1908, instituía un Vicepresidente para suceder al Presidente, y a falta del Vicepresidente, el Congreso elegía un sucesor. La Constitución de 1908 suprimió la Vicepresidencia y dispuso que en caso de falta del Presidente de la República ejercería temporalmente el Poder Ejecutivo el Consejo de los Secretarios de Estado, hasta que la Asamblea Nacional eligiera un Presidente definitivo. Este sistema se aplicó en 1911, a la muerte del Presidente Ramón Cáceres, con el resultado de que fue elegido Presidente, después de un breve ejercicio del Consejo de Secretarios de Estado, el Senador Eladio Victoria, hermano del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas General Alfredo Victoria. El sistema, después de esta experiencia, fue considerado como inconveniente. En 1924, la Constitución volvió al sistema tradicional anterior a 1908 y estableció la Vicepresidencia de la República, pero previó, lo que no ocurría antes, que en el caso de faltar el Presidente y el Vicepresidente de la República, recaería la Presidencia en el Secretario de Estado de lo Interior y Policía. Mediante este sistema, cuando, a principio de 1930, el Presidente Horacio Vásquez y el Vicepresidente Dr. José



Dolores Alfonseca se vieron obligados a renunciar como efecto de la presión popular, por haber permanecido en sus cargos sin la celebración de comicios por más tiempo que el prescrito por la Constitución de 1924, así como por la crisis financiera y presupuestal que ocurrió en los últimos meses de su ejercicio, la Presidencia recayó en el Secretario de lo Interior y Policía que nombró para ese el propio Presidente Vásquez. Ejerció así la Presidencia el Lic. Rafael Estrella Ureña. Esta experiencia demostró que una parte del sistema de la Constitución de 1924 era conveniente y sirvió de base a la reforma de 1942, que suprimió de nuevo, como en 1908, la Vicepresidencia de la República. En los párrafos que siguen, vamos a examinar el sistema actual. Tendremos que ver dos casos distintos, según que la falta del Presidente de la República ocurra entre la fecha de la elección y la fecha de la toma de posesión, o que ocurra después de encontrarse en ejercicio.

### **Falta del Presidente entre la elección y la toma de posesión**

Este caso está regido por el Art. 52 de la Constitución, el cual dispone que: “El Presidente y el Vicepresidente de la República electos en los comicios generales prestarán juramento de sus cargos el 16 de agosto siguiente a su elección, fecha en que deberá terminar el período de los salientes. Cuando el Presidente de la República electo no pudiera hacerlo por encontrarse fuera del país o por enfermedad o por cualquier otra causa de fuerza mayor, ejercerá las funciones de Presidente de la República interinamente el Vicepresidente de la República electo, y a falta de éste, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En caso de que la falta del Presidente electo, antes del 16 de agosto, sea definitiva (lo que puede ocurrir por muerte o por renuncia), el Vicepresidente electo lo sustituirá y a falta de este asumirá el Poder Ejecutivo interinamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien dentro de los quince días posteriores convocará

a la Asamblea Nacional, integrada por los Senadores y Diputados electos con el Presidente, se reunirá el 16 de agosto, para designar un nuevo Presidente de la República. La sesión no podrá clausurarse ni declararse en receso hasta haber verificado la elección. Es una especie de cónclave. Esta precaución tiene por objeto evitar que ocurran las dificultades que acaecieron en el año 1916 al abandonar la Presidencia Juan Isidro Jiménez, cuando hubo tantos titubeos y dilatorias en la Asamblea Nacional, que al fin la elección resultó inadecuada para conjurar las crisis política que se había desatado semanas antes, todo lo cual se agravó con la intromisión extranjera en los asuntos internos y dio lugar a la instauración del Gobierno Militar que todos conocen.

Si la falta definitiva ocurre después del 16 de agosto, sin que el Presidente electo haya tomado posesión, el Vicepresidente asumirá sus funciones por el resto del período, a falta de este la Asamblea Nacional debe hacer la elección del sucesor dentro de los treinta días de ocurrir la falta definitiva, con los mismos requisitos anteriores mencionados.

### **Falta después de encontrarse el Presidente electo en ejercicio**

Este caso está regido por los Arts. 58 y 59 de la Constitución. En caso de falta temporal, ejerce el Poder Ejecutivo mientras dure el caso, el Vicepresidente, a falta de éste, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. En caso de que la falta sea definitiva (lo que puede ocurrir por muerte, renuncia o inhabilitación) aplica el mismo orden de sucesión que acabamos de explicar, rigiéndose por el Art. 60 de la Constitución).

### **Función de la Asamblea Nacional en éstos casos**

En todos los casos expresados, la Asamblea Nacional actúa como cuerpo electoral, y no como cuerpo que hace un nombramiento.

El texto constitucional usa siempre la palabra elección. Cuando se trata de la elección antes de la toma de posesión, la Asamblea Nacional debe ser integrada por los Senadores y Diputados electos con el Presidente, a fin de que represente la más reciente manifestación de la opinión política nacional. No habiéndose previsto una regla de mayoría especial, ni una especial regla de quórum, deben regir las reglas a que ya nos referimos. El Presidente así elegido, lo mismo que el período de cualquier sustituto, es institucional y no personal y dura hasta el 16 de agosto en que debía terminar el Presidente originalmente electo.

**Frinette Padilla Jiménez**

**Olga María Guzmán Ruíz**

## BIBLIOGRAFÍA

- 1) Amiama, Manuel A. *Notas de Derecho Constitucional*. Editorial Tiempo, S. A. Santo Domingo, República Dominicana, 1986.
- 2) Cury, Jottin. *Estudios Críticos*. Editora Corripio, C. Por A. República Dominicana, 2000.
- 3) *Constitución de la República 1994, conceptuada e indexada*. Edición a cargo de Aura Celeste Fernández, Universidad Iberoamericana UNIBE. Santo Domingo, 2000.
- 4) Farias Campos, Félix. *Estudio comparado de las Constituciones Políticas Nacionales Latinoamericanas*. Ediciones Unicaribe. Santo Domingo, 2002.
- 5) Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Volumen II. Gaceta Judicial. Santo Domingo, 2005.
- 6) Sánchez Sanlley, Augusto Luis. *Manual de Derecho Constitucional*. UNIBE, 2001.
- 7) Amiama, Manuel A. *Derecho Constitucional*. Santo Domingo, República Dominicana, 1986.

**«ARTICULO 61.-** *Para el despacho de los asuntos de la administración pública habrá las Secretarías de Estado que sean creadas por la ley. También podrán crearse por la ley las Subsecretarías de Estado que se consideren necesarias, y que actuarán bajo la subordinación y dependencia del Secretario de Estado correspondiente.*

*Para ser Secretario o Subsecretario de Estado se requiere ser dominicano en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y haber cumplido la edad de 25 años.*

*Párrafo.- Los naturalizados no podrán ser Secretarios ni Subsecretarios de Estado sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad».*

### **Nombramientos de los Secretarios de Estado**

De conformidad con lo estipulado en el Art. 55.1 de ésta Carta Sustantiva, es atribución exclusiva del Presidente de la República nombrar a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, de ahí se desprenden que los Secretarios de Estado como funcionarios administrativos que dependen directamente del Presidente de la República, solamente son responsable de su gestión ante el Primer Magistrado de la Nación.

La Ley adjetiva, específicamente la Ley No. 14-91 de fecha veinte (20) de mayo del año mil novecientos noventa y uno (1991), publicada en la Gaceta Oficial No. 9879, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, en sus Arts. 16 y 17 le dan la categoría a los Secretarios de Estado de servidores de libre nombramiento y remoción, de índole político y de alta confianza del Presidente de la República y de las máximas autoridades de los organismos públicos a los Secretarios y Subsecretarios de Estado.

De la simple lectura de la parte in origen del texto constitucional que es objeto de éste comentario, se destila que la primera función de los Secretarios de Estado es la de ser fieles colaboradores del

Presidente de la República en el despacho de los asuntos de la administración pública correspondiente a su gestión administrativa.

Si bien es cierto que los Secretarios de Estado solamente deben rendir cuenta de su gestión ante el Presidente de la República, no es menos cierto, que por mandato expreso del Art. 37.22 de ésta Constitución, es atribución del Congreso interpelar a los Secretarios de Estado sobre asuntos de su competencia. Para cumplir con la obligación que pesa sobre todo funcionario público, los Secretarios de Estado en particular, deben rendir cuenta de su gestión al Congreso, y obviamente al país, así vemos que el Presidente de la República cada 27 de Febrero de cada año debe depositar ante el Congreso Nacional las memorias correspondientes a la gestión de cada Secretaria de Estado.

### **Número de Secretarios de Estado**

La Constitución del 6 de noviembre del 1844, en su Art. 109, estableció Cuatro (04) Ministros Secretarios de Estado que fueron lo siguiente:

**PRIMERO:** El de la Justicia e Instrucción pública.

**SEGUNDO:** El de Interior y Policía.

**TERCERO:** El de Hacienda y Comercio.

**CUARTO:** De la Guerra y Marina.

Como se observa desde la fundación de la República hasta algunos años después, la creación de las Secretarías de Estado era materia constitucional; Sin embargo, el Art. 61 que comentamos delegó en el Legislador ordinario la creación de las Secretarías y Subsecretarías de Estado que se consideren necesarias.

## **Condiciones para ser Secretarios de Estado**

El Art. 110 de la Constitución del 6 de noviembre del 1844, conocida como la Constitución de San Cristóbal, establecía como requisitos para ser Secretarios de Estado solamente la condición de tener treinta años cumplidos por lo menos.

En la actualidad, el Art. 61 expresa que: “Para ser Secretario o Subsecretario de Estado se requiere ser dominicano en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y haber cumplido la edad de veinticinco años”.

El Párrafo agregado a dicho texto constitucional dispuso, que los naturalizados no podrán ser Secretario ni Subsecretarios de Estado sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad.

El Legislador constituyente, parece ser que con el objetivo de evitar el nepotismo en la administración pública, dispuso en el Art. 111 de la Constitución de San Cristóbal, que no podía ser Secretario de Estado ningún pariente ni allegado del Presidente de la República hasta el grado de primo hermano, prohibición ésta que no existe en la actualidad.

Es oportuno destacar que en época pretérita los Secretarios de Estado tenían más importancia que ahora, así vemos que desde la Constitución del 1844 hasta la del 1908 refrendaban los actos del Presidente de la República; al suprimirse la Vice-Presidencia de la República los Secretarios de Estado quedaron investidos con vocación sucesoral presidencial, al crearse el sistema que estuvo en vigencia hasta el año 1924, según el cual a falta del Presidente de la República, esta función la ejercería el llamado Consejo de los Secretarios de Estado, hasta que la Asamblea Nacional eligiera el Presidente definitivo.

En la terminología usual, los Secretarios de Estado se les denomina Ministros, cuyo término alude al Jefe de un departamento del

ámbito administrativo que sólo responde al parlamento; Sin embargo, de la propia economía del Art. 61 de la Constitución se desprende que el término más correcto en nuestro Sistema Constitucional es el de Secretario de Estado, pues este término evoca la idea de un Jefe de un departamento responsable frente a una autoridad ejecutiva superior, que es el Presidente de la República.

Por último, cabe destacar, que en virtud de lo dispuesto en el Art. 67 de nuestro pacto político, los Secretarios y Subsecretarios de Estado gozan de privilegios de jurisdicción, el cual consiste, en que las causas penales seguidas a éstos serán conocidas en única instancia por la Suprema Corte de Justicia, pero ese fuero jurisdiccional de tipo especial no se extiende a los denominados Secretarios de Estado sin cartera, según criterio externado por la Alta Corte, la cual ha expresado: “Que no es suficiente que a un funcionario designado por el Presidente de la República, se le otorgue el rango de Secretario de Estado, para que éste tenga derecho a ser juzgado por la Suprema Corte de Justicia, si la designación no corresponde a ningunas de las Secretarías de Estado creadas por ley, al amparo de la Constitución”.

**«ARTICULO 62.- La ley determinará las atribuciones de los Secretarios de Estado».**

En éste texto el constituyente no hizo más que delegar en el Legislador Ordinario las atribuciones de los Secretarios de Estado, aunque la ley adjetiva deberá determinar las atribuciones de cada Secretaría de Estado, no debemos olvidar que la función primigenia de éstos, de conformidad a la parte capital del pre-mencionado Art. 61, es la de colaborar y auxiliar al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de la administración pública.

Se impone anotar como una reminiscencia del Art. 112 de la Constitución del 6 de noviembre del 1844, la reunión de los



Secretarios de Estado dirigidos por el Presidente de la República, se constituyen en el denominado Consejo de Gobierno, el cual se erige en el organismo del Poder Ejecutivo que traza la formulación y coordinación de la política general de la Nación.

**Francisco Antonio Jerez Mena**

**«ARTICULO 63.-** *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.*

*Párrafo I. - La ley reglamentará la carrera judicial y el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial.*

*Párrafo II. - Los funcionarios del orden judicial no podrán ejercer otro cargo o empleo público, salvo lo que se dispone en el artículo 108.*

*Párrafo III. - Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de los dispuesto en el acápite 5 del artículo 67.*

*Párrafo IV. - Una vez vencido el período por el cual fue elegido un juez, permanecerá en su cargo hasta que sea designado su sustituto».*

A partir del contenido del Art. 63 de la Constitución dominicana, y utilizando los conceptos proporcionados por Ferrajoli en su extraordinaria obra *Derecho y Razón*,<sup>1</sup> entendemos al Poder Judicial como el conjunto de espacios decisionales que comprenden la interpretación de las leyes, la inducción probatoria, la connotación equitativa y los juicios de valor discrecionales, reservados más o menos irreductiblemente a la actividad del juez. Este concepto abarca plenamente la disposición constitucional dominicana que por definición atribuye el ejercicio del Poder Judicial a *la Suprema Corte de Justicia y a los demás tribunales del orden judicial creados por la Constitución y por las Leyes.*

La fórmula que encabeza el Art. 63, fue introducida a la Constitución Dominicana en la reforma de 1916, cuyo Art. 67 estableció que: *“El Poder Judicial de la Nación se ejerce por la Suprema Corte de Justicia, por las Cortes de Apelación y por los*

1 Ferrajoli, Luigi; *Derecho y Razón*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez et al, tercera edición, Simancas Ediciones, S. A. Valladolid, Italia, 1998. Págs. 166 y 178.

*demás tribunales de justicia, establecidos por la Constitución y las Leyes*”. Hasta entonces todas las Constituciones, en lugar de la acción indicativa del verbo *ejerce* que aparece en su contenido actual, utilizaron el verbo *reside*, que aunque en un modo indicativo, parece referirse a un poder estático y pasivo que yace en el órgano que lo posee, no una potestad de acción, puesta a cargo de sus titulares.

La Reforma Constitucional de 1924 recobró en su Art. 57 la vieja fórmula, que fue reproducida hasta la modificación de 1929. En este texto de 1924 se expresa que: *“Art. 57. - El Poder Judicial reside en la Suprema Corte de Justicia, las Cortes de Apelación, los Tribunales o Juzgados de Primera Instancia, las alcaldías Comunes y los demás tribunales del orden judicial, creados por las leyes”*.

El Art. 63 de la Constitución en su versión actual, utiliza el concepto de Poder Judicial de modo intercambiable con el de función jurisdiccional, que equivale o alude a la potestad de acción reservada a los tribunales para intervenir en los conflictos por requerimiento de las partes, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Algunas Constituciones no hablan de Poder Judicial; utilizan en su lugar conceptos como *función judicial* u *órgano judicial* como lo hacen las Constituciones de Ecuador<sup>2</sup> y de El Salvador<sup>3</sup> para

---

2 República del Ecuador; Constitución Política de 31 de marzo de 1993. “Los *organismos de la función judicial* serán independientes en el ejercicio de sus funciones. Ninguna autoridad podrá interferir en los asuntos de aquella. Art. 97”. 2 República del Ecuador; Constitución Política de 31 de marzo de 1993. “Los *organismos de la función judicial* serán independientes en el ejercicio de sus funciones. Ninguna autoridad podrá interferir en los asuntos de aquella. Art. 97”.

3 República del El Salvador; Constitución Política del 16 de diciembre de 1983. art. 172: “La Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás tribunales que establezcan las leyes secundarias, integran el Órgano Judicial. Corresponde exclusivamente a este Órgano la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo

referirse a la entidad que lleva a cabo la función jurisdiccional en el Estado.

El uso de una u otra denominación no podría tener ninguna implicación política cuando tal sea la forma de referirse a los distintos cuerpos del Poder Público; pero puede adquirir una connotación reduccionista cuando en una misma Constitución se emplea el término función u órgano para lo que otros denominan Poder Judicial, cuando se hablase de Poder sólo respecto de aquellos órganos que ejercen la función ejecutiva y legislativa en el Estado o de la función que unos y otro desempeñan.

En la tradición presidencialista, las concepciones organicistas y funcionalistas, que procuran identificar la noción de poder público con un único poder estatal, pueden adquirir una connotación de que el Poder Público reside en el Ejecutivo.

La misión esencial del Poder Judicial es, en definitiva, llevar a cabo la función jurisdiccional, cuyo ejercicio se concreta funcionalmente a través de la actividad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado<sup>4</sup> ¿Cuál es, entonces, la connotación y el significado de esta función?

La comprensión del significado y connotación que la Constitución confiere al Poder Judicial en la República, no puede alcanzar su profundidad y extensión reales sin una lectura combinada del Art.

---

contencioso-administrativo, así como en las otras que determine la ley... Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las Leyes. El órgano judicial dispondrá. Anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado”.

- 4 Artavia Barrantes, Sergio et all; El Juez y la Magistratura. “Recientes Tendencias en la Posición del Juez”, coordinada por Berizonte, O. Roberto, Rubinzal-Culzoni Editores, Talcahuano y Buenos Aires, Argentina. Julio de 1999. para la jurisdicción penal, ver artículo 57 del Código Procesal Penal, instituido por la Ley No. 76/02 en la República Dominicana

63 con otros textos de aquella, como el Art. 8 que le confiere su finalidad principal como órgano del Estado, vinculada a la protección efectiva de los derechos de la persona humana y, el Art. 4 que afirma su independencia, la responsabilidad de sus funcionarios y, la determinación legal e indelegabilidad de sus atribuciones.<sup>5</sup>

Un análisis del contenido del Art. 63 de la Constitución, con relación al carácter independiente formal y funcionalmente reconocido al Poder Judicial como órgano y como poder encarnado en quienes lo ejercen, presenta varias cuestiones problemáticas de interés como las que resultan de las relaciones del Poder Judicial con otros Poderes u órganos del Estado, las que aluden a las relaciones mutuas de los jueces en la estructura del gobierno judicial, las relativas a su forma de elección, al control disciplinario, control del salario y, el problema de la sujeción del juez a la Ley.

### **1. La Sujeción del Juez a la Ley**

La interpretación combinada de los Arts. 63, 4 y 8 de la Constitución dominicana antes propuesta, permite una lectura con la que puede advertirse la dimensión política de la función del Poder Judicial al intervenir en los conflictos y decir el derecho, para darles solución. Pues, como ha dicho Bergalli<sup>6</sup> en sus cátedras de Sociología del Control Penal en la Universidad de Barcelona (22 de febrero de 1996), los jueces llevan a cabo la política de la Ley.

- 
- 5 Estado dominicano; Constitución, reforma de 14 de agosto de 1994. Art. 4.- El gobierno de la nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones. Las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.
- 6 Bergalli Russo, Roberto; cátedra del "Master en Sociología del Control Penal". Instituto de Criminología de la Universidad de Barcelona, España, Febrero, 1996.

En la solución de un conflicto, el juez está llamado a hacer un juicio de hecho y un juicio de derecho en el que entran tanto factores internos como externos al Derecho. Para decir el Derecho, establece una norma individual de solución;<sup>7</sup> la *ratio decidendi* o *holding* según su denominación en la práctica iberoamericana y angloamericana, respectivamente. Esta norma individual, es la parte específica de la opinión jurisdiccional en la que el tribunal decide la cuestión de derecho que tiene enfrente. Esto es, la regla o principio que establece el tribunal para decidir el caso; la *ratio decidendi*.<sup>8</sup> En esta norma o principio se refleja lo que el derecho quiere; el deber ser de las normas y principios que revela su dimensión axiológica y política.

La identificación de la norma individual de decisión no es un acto de voluntad del juez. Es una comprobación objetiva de verdad jurídica. Aunque puede estar orientada por un sentido de equidad, ésta no define su contenido, sino, el Derecho y, no implica abandono del dominio del marco normativo, sino, sujeción a una razón jurídica.

Con una visión como está contenida en un Art. titulado “Justicia Penal y Democracia. El Contexto Extra-procesal”, presentada por Luigi Ferrajoli en el *Symposium internacional sobre transformación de la administración de justicia penal*, en Buenos Aires, Argentina, del 2 al 5 de mayo de 1988, parafraseando a Hobbes afirma: “...podemos decir a propósito de la jurisdicción, invirtiendo el principio hobbesiano *auctoritas, non veritas facit legem que vale por el contrario para la legislación, ...veritas, non auctoritas facit iudicium,*”.

7 De Asís Roig, Fafael; Jueces y Normas. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, España 1995. Págs. 89 y 102 y ss.

8 Magaloni Kerpel, Ana Laura; El Precedente Constitucional en el Sistema Judicial Norteamericano. Mc Graw Hill, Monografías; Ciencias Jurídicas, Madrid España. 2001.

La reflexión de Ferrajoli (1988), permite concluir en que, si la verdad y no la autoridad hace el Derecho en el ámbito jurisdiccional, la potestad de decidir jurisdiccionalmente sólo encuentra su legitimación en la verdad y en el Derecho.

## 2. La Independencia Orgánica del Poder Judicial

En torno a los problemas que surgen de las relaciones del Poder Judicial con otros órganos del Poder Público, destaca el rol de contrapoder del Poder Judicial al ejercer la potestad que le es otorgada por la Constitución de poder controlar la validez constitucional de los actos de los otros poderes públicos, incluyendo el control de los actos normativos que regulan cuestiones en forma abstracta y general, prevista como potestad jurisdiccional en el Art. 67 de la Constitución.

Lo que antecede, permite afirmar que el Poder Judicial tiene entre los Poderes Públicos una función moderadora. El asunto ha sido subrayado por Jorge R. Vanossi, quien rescata las terminantes y precisas expresiones de Bartolomé Mitre en una cita que de él hace a su vez en tal sentido, Néstor Pedro Sagüez, en su libro “*Las Escuelas Judiciales*” (1998); afirma que el carácter de órgano moderador opera en el Poder Judicial con respecto a las extralimitaciones de los otros cuerpos del Estado. Vale decir, porque le corresponde refrenar los abusos y hacer efectivas las garantías con prescindencia de todo otro Poder y sin más norma que la Constitución y las leyes dictadas de conformidad con ella (Mitre).<sup>9</sup>

La cuestión de la independencia del Poder Judicial, respecto de los demás *poderes* del Estado alude a lo que se ha denominado como, independencia orgánica del Poder Judicial formalmente

---

9 Sagüez, Néstor Pedro; *Las Escuelas Judiciales*, serie Cuadernos para la Reforma de la Justicia. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos. 1998. Pág.24.

prevista en el Art. 4 constitucional antes referido, al afirmar la separación de los tres órganos de gobierno del Estado como característica esencial de su forma republicana, también afirmada en este texto. Vale decir, de su forma republicana y constitucional de gobierno.<sup>10</sup>

La independencia orgánica o externa alcanza también, el desapego que ha de experimentar y expresar el Poder Judicial, aun respecto de la opinión de la prensa y de la acción de otros grupos de presión en el seno de la sociedad.

En el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas se ha ocupado de precisar estos alcances en su resolución relativa a los Principios sobre la Independencia del Juez, al igual que la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23 al 25 de mayo de 2001. En esta reunión cumbre, los presidentes de órganos judiciales supremos, adoptaron un convenio que se conoce como el Estatuto del Juez Iberoamericano. En él precisan, entre otros alcances del principio de independencia orgánica que, los otros poderes del Estado y, en general, todas las autoridades, instituciones y organismos nacionales o internacionales y, todos los grupos y organizaciones sociales de toda índole, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura.<sup>11</sup>

Entre los modos de hacer efectiva la independencia de la judicatura figura la cuestión de la independencia económica prevista en el

---

10 La afirmación de una forma republicana y constitucional de gobierno tiene su fundamento en las previsiones del Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789. Art. 16.- Toda sociedad en que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de los poderes determinada; no hay constitución.

11 Ver: Declaración de la ONU en torno a los Principios sobre la Independencia del Juez. El Estatuto del Juez Iberoamericano, adoptado en la Cumbre de Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, entre los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001, recoge en sus artículos 1 al 3, los siguientes principios sobre independencia. "Art. 1.- Como garantía



Art. 63 de la Constitución dominicana, cuando dispone que: *“Este poder gozará de autonomía administrativa y presupuestaria”*. De un modo semejante, ha sido consagrado este principio de autonomía, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo Art. 254 se ha consagrado que *“El Poder Judicial es independiente y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa...”*.

La cuestión de la garantía material de independencia económica de los poderes judiciales ha sido objeto de atención en el Estatuto del Juez Iberoamericano. Los Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia han previsto expresamente en el Art. 6 de este instrumento de cooperación, aludiendo a sus respectivos Estados, que el Estado garantiza la independencia económica del Poder Judicial, mediante la asignación del presupuesto adecuado para cubrir sus necesidades y a través del desembolso oportuno de las partidas presupuestarias.<sup>12</sup>

La falta de ejecución presupuestaria ha sido uno de los mecanismos predilectos del poder político, para asfixiar materialmente al Poder Judicial. Por esta razón, muchas naciones en lugar de expresar una fórmula de autonomía como la del Art. 63 de la Constitución Dominicana, han procurado establecer expresamente una garantía

---

para los justiciables, los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y se encuentran tan sólo sometidos a la Constitución y a la ley, con estricto respeto al principio de jerarquía normativa. Art. 2. obligación de respeto a la independencia judicial. Los otros poderes del Estado y, en general, todas las autoridades, instituciones y organismos nacionales o internacionales, así como los diferentes grupos y organizaciones sociales, económicos y políticos, deben respetar y hacer efectiva la independencia de la judicatura. Art. 3. independencia y medios de comunicación. La utilización de los medios de comunicación social con el objeto de suplantar funciones jurisdiccionales, imponer o influir el contenido de las resoluciones judiciales, en condiciones que excedan el legítimo derecho a la libertad de expresión e información, se considera lesiva para la independencia judicial”.

12 Estado Español; Estatuto del Juez Iberoamericano, editado por el Consejo General del Poder Judicial, impreso por Lerko Print, S.A., Madrid, España. 2001. Artículo 6.

material más directa. En este orden, las Repúblicas de El Salvador y de Honduras en Centroamérica y, la República de Venezuela en Suramérica, han previsto en sus constituciones una parte proporcional del presupuesto, para el Poder Judicial.<sup>13</sup> Otras naciones han previsto una prohibición explícita, a rebajar los salarios de los jueces<sup>14</sup> como hemos visto que dispone en su parte final el Art. 6 del *Estatuto del Juez Iberoamericano* antes citado.

En el caso de Bolivia, la Constitución del 5 de agosto de 1994 contiene una fórmula abierta semejante a la dominicana, y establece en su Art. 116 que: “*El Poder Judicial tiene autonomía económica y administrativa. El presupuesto General de la Nación asignará una partida anual, centralizada en el Tesoro Judicial, que depende del Consejo de la Judicatura*”.

En la Constitución de Bolivia hay un implícito envío a los órganos de decisión para establecer la medida de esta partida anual en la discusión de cada presupuesto del año, como ocurre en República Dominicana. De esto deriva además, en ambos casos, una delegación de igual naturaleza en el legislador ordinario para

- 
- 13 República de El Salvador; Constitución Política de 16 de dic. de 1983, Art. 172. “Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las Leyes. El órgano judicial dispondrá. Anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado”. República de Honduras; Constitución política del 22 de febrero de 1990, Art. 306. – El Poder Judicial tendrá una asignación anual no menor del tres por ciento del Presupuesto de Ingresos Netos de la República, excluidos los prestamos y donaciones. República Bolivariana de Venezuela; Constitución de 1999, Art. “Artículo 254. — *El Poder Judicial es independiente y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado, se le asignará al sistema de justicia una partida anual variable, no menor del dos por ciento del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional*”.
- 14 República de Argentina; Constitución del 22 de agosto de 1994, “Artículo 110. Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación... recibirán por sus servicios una compensación que determinará la Ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones”.

establecer por ley su proporción y condiciones de ejecución. La grave connotación de esta fórmula abierta es la necesidad de negociar que pende sobre el Poder Judicial allí donde no existe una porción determinada de los ingresos generales del Estado, destinados al Poder Judicial.<sup>14.1</sup>

La tutela material de la autonomía económica del Poder Judicial y de los jueces en particular, ha llevado a algunos países a recurrir la inclusión de este asunto en la política criminal adoptando las soluciones extremas del derecho penal, para garantizar esta autonomía e independencia del Poder Judicial, como es el caso de Guatemala cuya Constitución del 31 de mayo de 1985, ha previsto sanciones penales e inhabilitación, para ejercer cualquier cargo público, para quienes atentaren contra la independencia del organismo judicial. Lo cual no es exclusivo de Guatemala.<sup>14.2</sup>

---

14.1 Rivera (Cira), Tirza; El Sector Justicia y la Reforma Judicial en la República Dominicana. Editado por FINJUS y el Proyecto de Modernización de Tribunales (PMT) . Primera Edic. 2000. Pág. 50 señala Cira. "...Como puede verse, a pesar de la Ley 46-97, cada año el Poder Judicial debe dar la batalla por su presupuesto. Al no existir un porcentaje por ley, la lucha por el presupuesto es toda una odisea... El Pleno de la Suprema Corte de Justicia en Carta Pública al Presidente de la República y al Congreso Nacional, en noviembre de 1999, había manifestado su preocupación por la reducción. Si los recortes tuvieran lugar obstaculizarían notablemente el proceso de modernización de la institución y afectarían seriamente los procesos iniciados de automatización, creación de nuevos tribunales, capacitación de personal y mejoramiento de la infraestructura judicial".

14.2 En la República Dominicana, aunque no está previsto en la Constitución, el artículo 131 del Código Penal de 1884 (modificado por la Ley No. 4427 del 5 de abril de 1956-, dentro de los actos de prevaricación, ha contemplado la aplicación de sanciones penales para los Gobernadores, Síndicos y demás administradores que hicieren recomendaciones a las autoridades judiciales para que ciñan sus actuaciones, decisiones o fallos, al interés particular de aquellos. El artículo 130 del mismo código hasta la Constitución de 1966 sancionaba con la pena de degradación cívica, a estos mismos funcionarios, cuando se ingirieren en el ejercicio del Poder Legislativo, tomando disposiciones o dictando providencias generales, cuyas tendencias sean intimar órdenes o prohibiciones a los tribunales.

Estos textos tenían sentido práctico cuando el poder político escogía a los jueces y, cuando el control de las facciones políticas tenía poder directo de presión sobre los jueces a causa de controlar su nombramiento, su salario y su permanencia en el puesto.

La independencia orgánica del Poder Judicial asegurada en el Art. 63 de la Constitución, tiene un respaldo normativo de amplio espectro en el ámbito interno e internacional. La previsión en el Estatuto del Juez Iberoamericano y en la mencionada declaración de principios de la ONU, constituyen actos de buena voluntad y de autorregulación de los Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Superiores de Justicia y de la Comunidad Internacional, cuyo carácter vinculante depende de los compromisos obligatorios, asumidos en otras esferas o, de su afianzamiento en la práctica interna de los Estados miembros.

La consagración en las Constituciones y pactos interestatales, ratificados por los órganos competentes para obligar al Estado, si les confiere a las garantías judiciales como las que aseguran su independencia, un carácter vinculante frente a todo el mundo, al menos, en el caso dominicano según se infiere del contenido de los Arts. 3 y 10 de la Constitución.

Sin embargo, el peso moral de los convenios hechos en las diferentes Cumbres de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia entre los que se incluye la Suprema Corte de Justicia dominicana, resulta de gran importancia política y jurídica, por su valor paradigmático en la orientación de la práctica de los Estados y sociedades involucradas y en la proyección de esta independencia en el espacio interno.

### **3. Independencia Interna. La Independencia del Juez**

En lo que respecta a a las relaciones mutuas de los jueces en la estructura del gobierno judicial como factor incidente en la independencia interna de éstos, la forma de independencia judicial a que alude, no aparece deslindada en el texto constitucional respecto de la independencia reconocida al Poder Judicial en forma orgánica. El Art. 8-2 de la Constitución en su literal j) al sentar las bases del debido proceso indica como finalidad del derecho a

ser oído en las instancias jurisdiccionales, el aseguramiento de la igualdad y de la imparcialidad. Ésta, la imparcialidad no es equiparable a la independencia, pero ésta es una condición necesaria de aquella. No puede haber garantía de imparcialidad, si no hay independencia.

El Art. 4 de la Constitución cuando reafirma el criterio de independencia de los Poderes del Estado, indicando que sus encargados son responsables y sus funciones indelegables, también permite derivar una exigencia de imparcialidad para el juez concreto como la instancia humana en donde se encarna el ejercicio del Poder Judicial entendido como poder de juzgar.

La independencia del juzgador es un principio de indudable importancia dentro del ordenamiento jurídico constitucional vigente debido a su rol como garante de la igualdad de acceso y de armas entre las partes en el ámbito judicial.

Consagrado como un principio fundamental en los Arts. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 41.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el principio de independencia del juez, forma parte del ordenamiento jurídico vigente en la República. Su carácter vinculante u obligatorio resulta de las disposiciones de los Arts. 3 y 10 de la Constitución. El primero precisa su reconocimiento como derecho interno y su aplicabilidad en el ámbito nacional cuando ha sido ratificado por los poderes públicos del Estado. El segundo; el Art. 10, permite derivar la naturaleza constitucional del principio de independencia del juez y su rango constitucional en el sistema de fuentes normativas como garantía de igual naturaleza que aquellas contenidas expresamente en la Constitución.

Una visión hermenéutica del Poder Judicial como potestad jurisdiccional, conduce al reconocimiento del derecho de toda persona a tener acceso a un juez independiente. La resolución

1920 dada por la Suprema Corte de Justicia el 13 de noviembre de 2003, así lo ha precisado.<sup>15</sup>

Es al juez independiente, aquel al que tiene derecho toda persona en los países signatarios de los instrumentos internacionales antes referidos. Muchas constituciones al establecer los órganos del Poder Judicial han hecho precisión de esta independencia del juez concreto.<sup>16</sup>

El Estatuto del Juez Iberoamericano también recoge el convenio de los Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia

- 
- 15 Estado Dominicano; Resolución 1920, dada por la Sup. Corte de Justicia el 23 de nov. de 2003, precisa el principio de independencia interna o funcional del juez: "...la independencia y la imparcialidad del Juzgador constituyen conceptos íntimamente relacionados entre sí. Por su independencia el juez sólo se encuentra sometido a la Constitución y a la ley, encierra un aspecto externo y orgánico referido al Poder Judicial frente a los demás poderes del Estado y frente a los denominados grupos de presión y a los poderes de hecho de carácter público y privado y, un aspecto interno como garantía de los ciudadanos, para tutela del derecho a un juez sobre quien no sea posible la injerencia o influencia de sus pares de igual o superior categoría para adoptar decisiones jurisdiccionales... la imparcialidad e independencia son reflejadas por los convenios que las prescriben como un derecho subjetivo del ciudadano frente a sus jueces y un deber de los jueces frente a los ciudadanos..."
- 16 República del Ecuador, 31 de marzo de 1993: "Art. 97. Los *organismos de la función judicial* serán independientes en el ejercicio de sus funciones. Ninguna autoridad podrá interferir en los asuntos de aquella". República de El Salvador; *Constitución del 16-12-83: art.172: Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las Leyes. El órgano judicial dispondrá. Anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado.* Rep. de Guatemala. Constitución del 31 de mayo de 1985, "Art. 203... Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a las Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para el ejercer cualquier cargo público". Rep. de Honduras; Constitución del 22 de febrero 1990; "Art. 303.- La potestad de impartir justicia emana del pueblo y se administra gratuitamente en nombre del Estado, por magistrados y jueces independientes", y otras.

sobre la independencia del juez. Ha previsto en su Art. 4 que: *“En el ejercicio de la jurisdicción, los jueces no se encuentran sometidos a autoridades judiciales superiores, sin perjuicio de la facultad de éstas de revisar las decisiones jurisdiccionales a través de los recursos legalmente establecidos, y de la fuerza que cada ordenamiento nacional atribuya a la jurisprudencia y a los precedentes emanados de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos”*.

Como lo ha hecho la Constitución de Guatemala (1983), la Cumbre de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia adoptado en Santa Cruz de Tenerife; en Canarias (2001), también estima la pertinencia de sanciones penales frente a los que atentaren contra la independencia del juez.<sup>17</sup>

Puede afirmarse que la independencia es, en un sentido concreto, un dato objetivo que refiere a una disputa entre un individuo con el poder del Estado: con la administración – un conflicto contencioso – administrativo- o con la acusación pública en un caso penal por citar dos ejemplos. En esta relación se espera de la autoridad jurisdiccional, la ausencia de subordinación a toda otra autoridad.

Para Luís López Guerra (Introducción al Derecho Constitucional 1994, p. 87), esa ausencia de subordinación no se traduce sólo en la prohibición de mandatos u órdenes a los jueces en la resolución de conflictos ante los tribunales, sino además, en la introducción de técnicas dirigidas a evitar la posibilidad de influencias indebidas en su labor.

---

17 Estatuto del Juez Iberoamericano, sup. Ind. “Artículo 5. Defensa de la independencia judicial. Los atentados a la independencia judicial han de ser sancionados por ley, que deberá prever los mecanismos por medio de los cuales los jueces inquietados o perturbados en su independencia puedan obtener el respaldo de los órganos superiores o de gobierno del Poder Judicial”.

Dentro de las técnicas identificadas por Luís López Guerra en la obra de referencia incluye la inamovilidad de los jueces, los procedimientos de selección de jueces, en lo que incluye el rol de las escuelas judiciales y de la carrera judicial, en torno a los que hemos de volver más adelante.

Esta idea implica que la mejor manera de establecer jueces independientes es creando condiciones favorables a esa independencia. Como hemos visto, las relaciones mutuas de los jueces dentro de la estructura de gobierno del Poder Judicial son algunos de los puntos que, según el modelo organizacional, pueden favorecer o no el desarrollo de jueces independientes.

Aunque el Art. 63 de la Constitución dominicana establece que *el Poder Judicial se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás tribunales del orden judicial creados por esta Constitución y por las leyes*, también se ha ocupado de establecer algunas diferencias sustanciales en la organización jerárquica de este *poder*, en las que residen unos elementos de naturaleza desfavorable al desarrollo de una conciencia independiente en los jueces y tribunales del orden judicial en ella referidos.

El Art. 67 de la carta sustantiva de la nación dominicana, en sus numerales 4, 5, 6 y 9, le confiere potestad a la Suprema Corte de Justicia para designar, sancionar disciplinariamente, trasladar provisional o definitivamente por razones de utilidad en el servicio, a los jueces de los demás tribunales y, fijar sus salarios y demás remuneraciones. Este amplio poder del más alto tribunal sobre los demás jueces del orden judicial crea vínculos formales de dependencia directa entre el que nombra y el nombrado, el que sanciona y el sancionado, el que paga y quien recibe la contrapartida, coincidiendo con la escala jerárquica dentro del Poder Judicial. Depende mucho de la vocación institucional y democrática de los jueces de la Suprema Corte de Justicia en un momento dado.



En otro orden, cuando el texto comentado afirma que... “*Este poder gozará de autonomía administrativa y presupuestaria*”, alude a la dimensión comentada de la autonomía del Poder Judicial; la que le permite definir y administrar su propio presupuesto de manera autónoma frente a otros órganos del Estado. Por lo tanto, ésta es una labor de gobierno de la que, en la práctica están excluidos los jueces de los distintos departamentos, distritos y municipios, dado que las decisiones que tienen que ver con la gestión administrativa y presupuestaria de todo el Poder Judicial están reservadas a la Suprema Corte de Justicia.

La labor administrativa de los jueces se limita a la gestión del despacho judicial, en lo referente a la fijación de los asuntos pendientes, custodia de los objetos y documentos, atención al público y manejo de personal y a una labor requirente ante la Suprema Corte de Justicia en procura de atención de necesidades concretas; no hay un manejo descentralizado del presupuesto del Poder Judicial.

Pero, la limitada participación de los jueces en la administración del presupuesto y del gobierno judicial no constituye una debilidad. Se espera que los jueces dediquen su tiempo a la solución de los conflictos y no a administrar el Poder Judicial. En cambio, se ha creado toda una superestructura paralela para la gestión administrativa del Poder Judicial, en la que se incluye la Dirección General de Carrera Judicial, la Dirección General Técnica y la Escuela Nacional de la Judicatura, entre otras dependencias de menor rango.

### **3. 1. Otras Formas de Gobierno Judicial. Los Consejos de las Magistraturas**

Al tiempo que el aseguramiento de la independencia en su aspecto externo frente a los problemas de la interferencia política en las relaciones entre los órganos ejecutivos y jurisdiccionales, durante

la segunda posguerra, hicieron surgir en Europa continental los denominados consejos superiores de la magistratura o de la judicatura, con el propósito de frenar la continua intervención de los ministerios de justicia, favoreciendo de este modo el autogobierno judicial,<sup>18</sup> también han constituido un mecanismo participativo que contribuye a lo que algunos estiman como ambientes favorables a la horizontalidad en la estructura interna del Poder Judicial.

Los Consejos de las magistraturas surgen como órganos de gobierno del Poder Judicial paralelos a los órganos judiciales en sentido propio, como ha ocurrido en Italia, Francia y España con los consejos de la magistratura, y en aun en América Latina, en donde muchos países que han buscado estas opciones como el caso de Argentina,<sup>19</sup> Ecuador,<sup>20</sup> Bolivia<sup>21</sup> y otros. La horizontalidad que generan estos órganos de gobierno judicial, se relaciona con escogencia de sus miembros o de parte de ellos, por el voto de todos los jueces y, por el desplazamiento de los sistemas concursales para ingreso al sistema de carrera, de los ascensos, del control disciplinario y de la administración de los recursos hacia éstos, dejando a los jueces únicamente las decisiones jurisdiccionales.

En el punto más opuesto a la administración del gobierno judicial por las Cortes Supremas como sucede en República Dominicana, se ubica el caso italiano cuya Constitución establece en su Art. 106, que *“los magistrados se distinguen entre sí, sólo por la diversidad de funciones”*, con lo cual prescribe unas relaciones

---

18 Binder, Alberto M. y Ovando, Rafael; De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho. Ad-Hoc, primera edición, Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág. 242.

19 Constitución del 22 de agosto de 1994, artículo 114.

20 Constitución Política de Ecuador de 31 de marzo de 1993.

21 Constitución Política de Bolivia, 5 de agosto de 1994, artículo 116.

horizontales entre los jueces y deja espacio para que otro órgano se encargue de la gestión del gobierno judicial.

Los Consejos de la magistratura constituyen la gran novedad en la estructura de gobierno del poder judicial. Fix Samudio: 1993:41 -cita de Binder y Obando-,<sup>22</sup> identifica dos grandes sistemas de gobierno y administración en los tribunales. Uno es de carácter angloamericano o del common law, que se apoya en un criterio de independencia de los propios jueces y tribunales y encomienda dichas funciones a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. El otro sistema es el que ha predominado en los ordenamientos de Europa continental, en los cuales se atribuyen los aspectos más importantes de la selección, nombramiento y fiscalización de los órganos jurisdiccionales a una dependencia del ejecutivo, es decir, del Ministerio de Justicia.<sup>23</sup>

Si bien pudiera decirse que la forma de organización jerarquizada del Poder Judicial pudiera implicar un dique de contención en el desarrollo de una conciencia independiente en los jueces de la República como opinan algunos connotados juristas,<sup>24</sup> resulta obvio que el sistema de acceso a la carrera judicial por concurso de oposición y el tamiz de la formación en los programas de la Escuela Nacional de la Judicatura, como modo de elección de los miembros del Poder Judicial, constituye un elemento mitigador de estos efectos y una puerta hacia espacios de reflexión capaces

---

22 Binder y Obando; obra sup. Ind. Pág.240.

23 Idem.

24 En América Latina, algunos autores como Raúl Eugenio Zaffaroni (1994: 104) Binder, Alberto M. y Jorge Obando; De las "Repúblicas Aéreas" Al Estado de Derecho, debate sobre la marcha de la reforma judicial en América Latina. 1ra. edición, Ad Hoc, Buenos Aires Argentina. 2004. Pág.252. Zaffaroni, Raúl Eugenio; ver: cita sup. Ind. Para Zaffaroni el Poder Judicial no se concibe hoy como una rama más de la administración y, por ende, no puede concebirse su estructura en la forma jerarquizada de un ejército. Un judicial militarizado verticalmente -afirma- es tan aberrante y peligroso como un ejército horizontalizado.

de estimular actitudes favorables a la independencia en la medida en que el ingreso y permanencia en los programas de formación y, posteriormente, al sistema de carrera del Poder Judicial, constituyen una forma de selección que, por estar fundada en los méritos, esfuerzos, actitudes y las competencias mostradas por los aspirantes, ha de tener por consecuencia el desarrollo de una conciencia crítica y autónoma, sensiblemente favorable a la independencia de los jueces, aun respecto de sus superiores y de toda forma de poder exterior.

Por lo tanto, la forma de elección de los jueces en la República Dominicana constituye, junto a la inamovilidad en que se hallan inmersos los jueces de carrera, una fortaleza legitimante del órgano juzgador, capaz de compensar en gran medida los efectos de la forma de organización del Poder Judicial, sobre la actitud independiente que están llamados a exhibir sus miembros.

#### **4. La Carrera Judicial**

El párrafo I del Art. 63, ha enviado al legislador ordinario, la misión de reglamentar la carrera judicial y el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial.

*“Párrafo I. La ley reglamentará la carrera judicial y el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial”.*

Para dar cumplimiento a las disposiciones del Párrafo I del Art. 63 de la Constitución, el legislador ha votado la ley No. 327/98, del 9 de julio del año 1998. Además, la Suprema Corte de Justicia, el 1ro. de noviembre del año 2000, dictó una resolución que establece el Reglamento de la Ley de Carrera Judicial.

El Reglamento de la Ley de Carrera Judicial, conforme al contenido de su Art. 1, tiene por objeto organizar los aspectos fundamentales

de la Carrera Judicial, entendida como el conjunto de normas que regulan los derechos, deberes, responsabilidades, prohibiciones e incompatibilidades puestas a cargo de los jueces, como integrantes del Poder Judicial, dirigido a garantizar su poder jurisdiccional, estabilidad e independencia para así conformar una administración de justicia eficiente y eficaz, como soporte fundamental del Estado de Derecho.

El Reglamento, interpretando el contenido de la Ley de Carrera Judicial y los preceptos constitucionales que ésta desarrolla, precisa como principios rectores del sistema de Carrera, los de mérito, capacidad, igualdad y publicidad, en cuanto al ingreso a él y para la provisión de los cargos judiciales. Además, los principios de inamovilidad, permanencia y constante capacitación en lo referente al desempeño y, el principio de responsabilidad como contrapartida de la independencia. Desde luego, respecto de una independencia que supone e incluye la inamovilidad referida entre estos principios rectores.

La precisión de los Órganos Superiores del Sistema de Carrera en el Reglamento, recayendo sobre la Suprema Corte de Justicia y de su Presidente como deriva de la Constitución (Art. 67 párrafos 5 al 9) y de la Ley No. 327/98, reafirma las líneas básicas el ordenamiento del Poder Judicial dominicano.

Los Órganos Directivos y de la Carrera Judicial son la Dirección General de Carrera y la Escuela Nacional de la Judicatura, en las cuales se articulan en forma complementaria las labores concursales y de formación para el ingreso, junto a las de capacitación, actualización permanente y evaluación del desempeño dentro del Sistema de Carrera, en el que actúan otras estructuras técnicas creadas por la Suprema Corte de Justicia.

En todo caso, la Ley No. 327/98 crea los lineamientos básicos, cuyos detalles afirma el reglamento, entre los que se detallan los

relativos al rol de los diferentes órganos jurisdiccionales en el funcionamiento del sistema y las normas de designación, ingreso a la carrera, provisión de cargos, escalafón judicial, evaluación del desempeño, remuneración, las reglas de licencias y vacaciones, incompatibilidades y, las normas del régimen disciplinario con sus prohibiciones y sanciones abstractas, entre otras.

En definitiva, la reforma constitucional de 1994 ha dejado un poder judicial inamovible. Y, al legislador ordinario se le ha reservado la potestad de *reglamentar* "... la carrera judicial y el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial." Por lo tanto, esta ley regula la entrada y salida al poder judicial. Esta salida ha de estar en consonancia con el criterio de inamovilidad establecido. Si sólo la inconducta inesperada del juez puede apartarlo del servicio judicial según resulta del contenido del Art. 63 Párrafo III, la condición de Juez de Carrera se extiende a toda la vida útil del juez y, todo caso, hasta la edad límite en las escalas previstas para la jubilación de los jueces de las distintas jurisdicciones, con excepción de los jueces de la Suprema Corte de Justicia designados en la forma prevista en el Art. 64 de la Constitución.

## 5. Incompatibilidades

Con relación a las incompatibilidades que afectan al juez, Froilán Tavares Hijo, ha escrito que para mantener al juez fuera de toda actividad que no sea el ejercicio de la función jurisdiccional, y al mismo tiempo para prevenir posibles conflictos entre el deber del juez y los intereses personales de él o de otros, la Ley establece algunas incompatibilidades y prohibiciones.<sup>25</sup>

---

25 Tavares, Froilán; Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano. Editora Tiempos, S. A., séptima edición, Santo Domingo, República Dominicana 1991.

La Ley en su sentido más genérico es de la que habla Froilan Tavares en este caso. Pues, las primeras normas de incompatibilidades, son las normas constitucionales aplicables a los jueces (Art. 63 Párrafo II) y a todos los funcionarios públicos (Art. 108).

Como nuestro objeto de atención son aquellas que se refieren a los funcionarios del orden judicial, contenidas en el Art. 63 de la Constitución, afirmamos que éstas abarcan a los jueces y a otros funcionarios del orden judicial. El Párrafo II de este texto constitucional envía al Art. 108 de la misma Constitución al establecer la regla y la excepción a la vez... *“Los funcionarios del orden judicial, no pueden ejercer otro cargo o empleo público, salvo lo que se dispone en el Art. 108”*.

El Art. 108 exceptúa de las incompatibilidades de todo funcionario y, del juez en particular por disposición del Párrafo II del Art. 63 de la carta sustantiva de la nación dominicana, los “cargos honoríficos y los docentes”.

El Art. 108 contiene una coletilla que reza: *“...sin perjuicio del Art. 18”* que se refiere a las incompatibilidades de los Senadores y Diputados. Lo cual no indica que por la omisión perjudica el contenido del Párrafo II del Art. 63, sino, que, al parecer, los legisladores estaban tan pendientes por precisar los alcances en el horizonte de sus propias funciones, que olvidaron referirse a las disposiciones de este otro texto constitucional.

A la aceptación de un cargo o empleo público por parte de un juez que no se incluya dentro de las excepciones previstas en el Art. 108, no se le han reconocido las consecuencias habituales de los actos inconstitucionales; la nulidad del acto de aceptación inconstitucional de un nuevo cargo, según los términos del Art. 46 de la misma Constitución,<sup>26</sup> sino, que ha sido interpretado en la práctica estatal

---

26 República Dominicana ; Const. Política. Artículo 46.- Son nulos de pleno Derecho toda Ley, Decreto, Resolución, Reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

dominicana, como una renuncia automática o *ipso facto*, a su condición de juez o de funcionario del orden judicial.

Es obvio que entre las incompatibilidades que afectan a los jueces, existen muchas con un carácter muy particular al ejercicio de su función jurisdiccional: no puede ejercer la profesión de abogado, salvo para defender su propia causa, de su esposa, de sus parientes o afines en línea recta y, de sus pupilos;<sup>27</sup> no puede dar consultas sobre asuntos litigiosos o que puedan adquirir ese carácter;<sup>28</sup> no puede servir a los intereses de partidos políticos a pena de destitución;<sup>29</sup> no puede hacerse cesionario ni adjudicatario de derechos ni de acciones o bienes litigiosos que recaigan bajo la competencia del tribunal en que ejerce sus funciones,<sup>30</sup> entre otras.

Para el momento de redactar estos comentarios, esta vigente el Reglamento de la Ley de Carrera Judicial, cuyo Art. 150 en adición a las incompatibilidades previstas en el Art. 45 de la Ley No. 327/98 y, 4 y ss. de la Ley No. 821 sobre Organización Judicial, incluye una fórmula abierta que impide al juez ejercer, participar o desempeñar funciones que conforme a la Constitución o a las Leyes resulten moral o administrativamente contradictorias con las mismas y, otra que le impide desempeñar cualquier cargo, profesión o actividad que menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del juez.

La primera fórmula del Art. 150 del reglamento, al parecer no entra dentro de los presupuestos del Art. 63 de la Constitución, porque está delegando en quien ejerce la función disciplinaria, el

---

27 República Dominicana; Código de Procedimiento Civil. Artículos 86, 6 y 8 de la Ley No. 821 sobre O. J. y, 45 de la Ley No. 327/98 de Carrera Judicial.

28 República Dominicana; Ley No. 327/98. Artículos 45 y 8 de la Ley 821 de O. J. reformado por la Ley No. 511 de 1941.

29 República Dominicana; Ley No. 327/98 sobre Carrera Judicial Arts. 45 y 147 de la Ley 821 de O. J.

30 República Dominicana Código Civil de 1884, arts. 711, 964, 988 y 1597.



poder de decir que acto considerará prohibido, y que sanciones le ha de aplicar. Hay una grave incertidumbre sobre el acto prohibido y sobre la pena disciplinaria. Además, provee como criterio de determinación, la inmoralidad del acto. Lo cual, además de estar sujeto a valoraciones íntimas infinitamente diversas, carece de unos bordes precisos que puedan hacer factible la conformidad constitucional y legal que constituyen el presupuesto necesario para su determinación. Este texto se corresponde con una norma en blanco que mejor fuera no hacer uso de sus disposiciones, sino para precisarlas mediante una actividad normativa posterior.

## 6. Inamovilidad

Como se verá el Art. constitucional en comentario, también ha establecido la inamovilidad de los jueces y, al hacerlo, sólo la ha limitado por los casos previstos en el numeral 5 del Art. 67. En efecto, el párrafo III del Art. 63 ha consagrado el principio de inamovilidad de este modo: *“Párrafo III. Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de lo dispuesto en el acápite 5 del Art. 67”*.

El establecimiento de la inamovilidad de los jueces nunca ha sido un tema de aceptación pacífica. Su sólo reconocimiento puede implicar una sesión o pérdida de poder por parte de los órganos del Poder que han tenido en sus manos la designación de los jueces.<sup>31</sup> ¿Qué es entonces la inamovilidad? ¿Para quién está destinado el efecto de esta inamovilidad? ¿Por qué encuentra resistencia el establecimiento de la inamovilidad de los jueces?

---

31 Rivera, Tirza; Sector Justicia y la Reforma Judicial en la República Dominicana; FINJUS, PMT, 1999. Pág. 31: “Grandes sectores con intereses de tipo político deseaban continuar teniendo ingerencia en el Poder Judicial, el tema fue objeto de grandes discusiones. La situación parecía demostrar que al Congreso y a los Partidos políticos aun les dolía haber perdido la potestad de poder designar a los jueces...”.

El Párrafo II de Art. 63 de la Constitución afirma que los jueces son inamovibles. En una interpretación literal de este texto, la inamovilidad se presenta como una cualidad del trabajo del juez, como una condición inherente al juez, o como un estado de la profesión del juez que asegura su permanencia en el cargo. A diferencia de la independencia y la imparcialidad, la inamovilidad no presenta los caracteres de una obligación o de un deber del juez, tampoco se manifiesta como un derecho del juez en tanto tal. Si pensamos en el juez como alguien que trabaja y que recibe una remuneración y unas condiciones de seguridad en el puesto, se podría afirmar que en relación con sus pares que son inamovibles, en plano de igualdad; el juez en igual situación tiene derecho al goce de la inamovilidad que los demás disfrutan. Pero en su finalidad, no es un derecho subjetivo del juez en términos propios. Si se la piensa en el marco de los derechos subjetivos, más bien, ésta aparece como un efecto reflejo de un derecho fundamental; del derecho a jueces independientes que tiene toda persona. Por lo tanto, si no es en sí misma un derecho, la inamovilidad puede ser vista como una garantía.

Bajo el régimen del texto comentado, un juez es inamovible. Pero no tiene ningún derecho a disponer de su inamovilidad mientras sea juez. Si renuncia o es destituido, la inamovilidad se queda con la función y como un traje a la medida la viste aquel que ocupe el puesto. Por lo tanto, está unida a la función, no a la persona del juez como pudiera entenderse de los términos de la expresión “los jueces son inamovibles”. No es un derecho subjetivo del juez.

Más aún, también resulta indisponible la inamovilidad para los poderes públicos. Si el Poder Judicial sanciona a un juez, lo hace cesar en el cargo en forma temporal o permanente y con ello, el juez es apartado del cargo y desafortunado de las garantías propias de esta función. Porque la inamovilidad del juez concreto está unida a su buena conducta.

Para Luigi Ferrajoli (2004), garantía es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo.<sup>32</sup> La inamovilidad vista como un medio de tutela del derecho al juez independiente, se corresponde entonces con este concepto de garantía y reafirma el criterio anterior.

La Constitución Norteamericana contiene las normas originarias que inspiraron la primera Constitución Dominicana del 6 de noviembre de 1844, como la mayoría de las Constituciones de las naciones americanas. En ella se consigna el principio de la inamovilidad como una garantía de permanencia en el puesto; dispone que los jueces, tanto de la Corte Suprema como de los tribunales inferiores, conservarán sus empleos mientras su conducta sea buena.

Pero, no se presenta como derecho del ciudadano; es una garantía que limita los poderes de los gobernantes. Joseph Store, en sus comentarios breves a la Constitución Norteamericana afirma que:

*“Es fácil demostrar, sin embargo, que las razones a favor de la independencia judicial se aplican todavía con más fuerza en una República, y sobre todo en aquellas que tienen una Constitución con poderes determinados y derechos limitados... En los gobiernos libres, pues, la independencia de la autoridad judicial es mucho más importante que la garantía de los derechos de los ciudadanos en una monarquía, pues ella es la única barrera contra la opresión de una facción dominante armada momentáneamente del poder y que abusa de su influencia para destruir las instituciones y las libertades públicas”.*<sup>33</sup>

32 Ferrajoli, Luigi; Jurisdicción y Democracia “Garantías y Garantismo”, ediciones del Instituto. B. A., Argentina, agosto 2004.

33 Store, Joseph; Comentario Abreviado a la Constitución de los Estados Unidos de América. Oxford University Press, primera edición; reproducción de 1988, sobre el libro editado en 1879 por la Imprenta del Comercio de Dublan y Compañía, en México. obra sup. Ind. Págs. 244 y 245.

La inamovilidad, antes que en el plano de los derechos subjetivos de la persona, se inserta dentro de las obligaciones que derivan sobre el Estado de su deber de asegurar una justicia independiente. Su efecto está destinado a todos los habitantes del territorio del Estado como titulares del derecho a una justicia independiente.

Un respaldo a estos razonamientos lo hallamos en el contenido del informe presentado por la Comisión nombrada para formular el Proyecto de Constitución de 1908 en República Dominicana, cuando afirman:

*“En la institución de los tres poderes que constituyen el Estado Dominicano, sin modificar en nada sustancial los respectivos organismos, hemos tratado de robustecer la acción propia de cada uno de ellos y hacerlos más eficaces, ...tratando de dar mayor estabilidad a las funciones judiciales, de modo que ...quede el terreno preparado para consagrar el principio de inamovilidad de los jueces, todo ello como medio de prestigiar el ejercicio de aquellas augustas funciones, para mayor garantía de los intereses sociales”.*<sup>34</sup>

La determinación del concepto de inamovilidad estuvo presente durante la discusión del proyecto de reforma que condujo a su inserción en la Constitución en 1994 y, posteriormente en las profundas discusiones que siguieron a su consagración constitucional en ocasión de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la “Coalición por una Justicia Independiente”,<sup>35</sup>

---

34 Peña Batlle, Manuel Arturo; Constitución Política y Reformas Constitucionales. 2844-1942. Publicaciones ONAP, segunda edición, Santo Dgo. República Dominicana 1981. Págs. 235 y 236.

35 Coalición por una justicia independiente. Grupo de acción conjunta instituido por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de defender la integridad de la Constitución, para lo cual presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra

contra la Ley No. 327/98 que instituye la Carrera Judicial por estimarla contraria al concepto de inamovilidad y de Carrera Judicial previsto en la Constitución, como fue admitido por la Suprema Corte de Justicia en su sentencia del 30 de septiembre de 1998.<sup>36</sup>

La Coalición por una Justicia Independiente propuso en el escrito de planteamiento del recurso de inconstitucionalidad, antes referido, una definición del concepto de inamovilidad en donde afirma que: “...*la inamovilidad puede ser definida como la situación jurídica de quien, estando investido de una función pública no puede ser despedido, suspendido, trasladado (inclusive para mejorar), o pensionado prematuramente (excepto por falta disciplinaria o por motivos de salud aunque actuando siempre dentro de las condiciones y requisitos que están previstos en la Ley).* Luego la comisión coincide con el concepto de garantía que hemos atribuido a la inamovilidad, afirmando que *este privilegio se considera como una garantía de independencia en*

---

diversos Arts. de la Ley No. 327/98 sobre Carrera Judicial en: a) La parte capital y los párrafos I, II, III, IV y V del Art. 14 y, b) contra el artículo 17 de la Ley No. 169/97 de fecha 2 de agosto de 1997; “Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura”, por establecer en su artículo 17 que “al designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura lo hará para el periodo que indique la Ley de la Carrera Judicial, conforme a las disposiciones de los Párrafos III y IV del artículo 63 de la Constitución de la República. La coalición estuvo integrada por las siguientes organizaciones: Acción Contra la Corrupción, INC, Alfalit Dominicana, Asociación Dominicana de Abogados Empresariales, Inc., Asociación Dominicana de Propiedad Intelectual (ADOPI), Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, Inc. (ANJE), Centro de Investigación Para la Acción Femenina (CIPAF), Coordinadora de Mujeres del Cibao, Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), Fundación Mujer - Iglesia, Fundación Pro Defensa del Derecho del Propietario, Inc., Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI), Juventud y Desarrollo. Inc., Movimiento Cívico Participación Ciudadana, Mujeres para el Bienestar y Núcleo de Apoyo a la Mujer.

36 República Dominicana; Suprema Corte de Justicia; sentencia del 30 de sept. de 1998, B. J. No. 1054, No. 8, Págs. 44-57.

*relación con los poderes públicos y como garantía de imparcialidad en el ejercicio de las propias funciones.*<sup>37</sup>

La consagración de la inamovilidad en la Constitución en los términos antes dichos, y la conservación en el cuerpo del mismo Art. 63 de la fórmula que recoge éste en su Párrafo IV, fue al momento de adoptar la Ley de Carrera Judicial, un elemento problemático que generó profundas polémicas en torno al alcance de las disposiciones constitucionales.

El Párrafo IV dispone expresamente Párrafo que: “...IV.- *Una vez vencido el período por el cual fue elegido un juez, permanecerá en su cargo hasta que sea designado su sustituto*”, con lo cual, la noción de período aquí introducida encendió la tea de la discordia y condujo al legislador a establecer la elección por períodos sobre los jueces, incluyendo a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Como afirma Tirza Rivera (2000), el tema de la inamovilidad provocó amplias discusiones. La Constitución política dispone la inamovilidad de los jueces sin perjuicio de las potestad disciplinaria que la Suprema Corte de Justicia puede ejercer sobre ellos (Art. 67.5 de la Const.)

Tirza Rivera relata en su informe ya citado que: “*Para algunas personas, entre las que se encontraba el Presidente de la anterior Suprema Corte, la inamovilidad había comenzado a surtir efectos luego de la promulgación de las reformas constitucionales de 1994. Para otros, que constituyeron la gran mayoría, la inamovilidad sólo comenzaría a surtir efectos para los nuevos jueces nombrados*”

---

37 Coalición por una Justicia Independiente; “Acción Directa en Declaratoria de Inconstitucionalidad” con la representación de los abogados Dr. Wellington Ramos Messina y Dr. Leoncio Emmanuel Ramos Messina. Santo Dgo., República Dominicana Sept. de 1998.

*por el Consejo de la Magistratura o la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Ley de Carrera Judicial”.*<sup>38</sup>

Pero, como reza una máxima muy socorrida, si el legislador es sabio, la Ley es más sabia que el legislador. Por lo cual, más allá de las disposiciones expresas o aparentes del legislador, están los significados contextuales que en el entorno histórico y social adquieren los enunciados normativos diseñados por aquel que los crea. Planteado el asunto de la designación de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia por sólo cuatro años, en el Art. 14 de la Ley No. 327/98, con igual duración para aquellos que esta designare en el orden judicial, la Suprema Corte de Justicia dictó su sentencia del 30 de septiembre de 1998, con la cual cerró este capítulo de discusión sobre la inamovilidad de los jueces.

En esta sentencia la Suprema Corte afirma que “del estudio y ponderación de las actas de la Asamblea Revisora de la Constitución, reunida los días 12 y 14 de agosto de 1994, se advierte que en el ánimo del Constituyente primó la idea de la inamovilidad no sujeta a períodos y sí a principios de la Carrera Judicial, entendida ésta como el conjunto de normas que regulan los derechos y deberes de los magistrados del orden judicial, con miras al establecimiento de un sistema que permita garantizar la idoneidad, estabilidad e independencia de los mismos, de suerte que quedó plasmado en los trabajos preparatorios... que ya la judicatura no está sujeta a los vaivenes de las elecciones que se celebran cada cuatro años, algo terrible para la existencia de un verdadero Estado de Derecho”.<sup>39</sup>

Con la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos extirpados de la ley No. 327/98 sobre Carrera Judicial y de todo el

---

38 Rivera, Tirza; Obr. sup. Ind., Pág. 31.

39 República Dominicana; Suprema Corte de Justicia. Sentencia del 30 de sept. de 1998. B. J. No. 1054, No. 8. Págs. 44-57. Nota de Cira; de Tirza Rivera. Idem.

ordenamiento jurídico, la decisión de la Suprema Corte que estableció su inconstitucionalidad, no sólo anula los textos de esta ley, sino que revela la inconstitucionalidad incluso, de los textos constitucionales modificados, suprimidos o derogados expresa o tácitamente en la propia Constitución, en cuanto sean contrarios a las nuevas disposiciones de la misma, siempre que su modificación haya estado prevista en la ley que ha declarado la necesidad de la reforma.

Sólo podrían escapar a estos alcances de los significados y connotaciones de una reforma, aquellas disposiciones constitucionales que contraríen las disposiciones de aquellos textos que se inscriben en el núcleo duro de la Constitución, como los que versan sobre la precisión de los derechos fundamentales y la forma de gobierno, por cuanto, al legislador ordinario y a la Asamblea Reformadora les está constitucionalmente vedado tocarlos, en tanto ninguna reforma podrá versar acerca de su contenido, como disponen expresamente los Arts. 37 numeral 22 y 119 de la Constitución.

Una comprensión de esta supremacía de las normas introducidas por la Reforma puede alcanzarse con un concluyente razonamiento de Daniel E. Herrendorf al tratar del Poder de los Jueces en una obra que lleva este mismo título, y que versa acerca de “*cómo piensan los jueces que piensan*”. Este autor manifiesta que:

*“La inconstitucionalidad no es un litigio de una norma con la Constitución escrita y nada más; la norma inconstitucional está emplazada por la historia, por la convivencia societaria, por todo el plexo de valores jurídicos y por cualquier otra fuente heterónoma del derecho constitucional material. Por eso puede haber normas constitucionales (en sentido lexical) inconstitucionales (en sentido material)”*.<sup>40</sup>

40 Herrendorf, Daniel E.; El Poder de los Jueces. Cómo piensan los jueces que piensan. Tercera edición; Edictora Abeledo- Perrot, Buenos Aires Argentina. 6 de abril de 1998. Pág. 16.



De esta cita extraemos, que no sólo puede ser variada una disposición constitucional por una nueva norma de mismo rango, sino que los enunciados normativos de la Constitución pueden modificar su significado con el cambio de los principios políticos, por una recomposición en la jerarquía de los valores esenciales del entorno social que cambie los paradigmas de la orientación del Derecho.

En suma, la inamovilidad de los jueces es una cuestión Constitucional y, su existencia en el ordenamiento jurídico es una de las garantías esenciales de la independencia de los jueces. En el caso de los jueces de la Suprema Corte de Justicia su estatuto deriva de las disposiciones del Art. 64 del pacto fundamental de los dominicanos.

**Claudio Aníbal Medrano Mejía**

**«ARTICULO 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 Magistratura, el cual estará presidido por el Presidente de la República y, en ausencia de este, será presidido por el Vice-Presidente de la República, y 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 pertenezca a 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 pertenezca a un partido diferente al 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 cual de ellos deberá ocupar a presidencia y designará un primero y segundo sustituto para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.*

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

El Art. No. 64 de nuestra Carta Magna refiere, principalmente, los elementos relativos a la composición, designación y quórum de la Suprema Corte de Justicia, en su primera parte. Y en los párrafos del I al III trata de la composición del Consejo Nacional de la Magistratura y de la elección de su Presidente y sustitutos.

En el curso de nuestra accidentada historia constitucional se han suscitado múltiples modificaciones, motivadas, muchas veces, por intereses puramente políticos, legales o de grupos económicos y la llamada sociedad civil.

Hoy podemos decir, que hemos avanzado cualitativamente para beneficio y salud del fortalecimiento del ordenamiento jurídico y de nuestro estado de derecho. No solamente los demás poderes del Estado han entendido esta urgente necesidad sobre la independencia del Poder Judicial, sino que es un reclamo, cada vez más creciente de los organismos internacionales y de la sociedad dominicana. Gracias a tantos esfuerzos, en la actualidad, contamos con dos instrumentos fundamentales que coayudan de manera supletoria esta conquista. Ellos son: la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (No. 169-97, del 2 de agosto de 1997) y la Ley de Carrera Judicial (No. 327-98, del 9 de julio de 1998), creados para tales fines.

### **A) La Suprema Corte de Justicia: Composición, Designación y Quórum. (Art. 64, primera parte. Constitución de la República Dominicana)**

#### **1. Composición de la Suprema Corte de Justicia**

La Ley de Organización Judicial No. 821, dictada en el año 1927, se mantuvo por mucho tiempo sin modificaciones esenciales, lo que implicaba que la misma fuera obsoleta, de ahí que sobre la base del desarrollo social, económico y político de nuestro país se requería una regulación que estuviera acorde con esas exigencias;

en ese sentido fue preciso modificar la composición de la Suprema Corte de Justicia, la cual se encontraba dotada de un número insuficiente de Jueces, a los fines de brindar una justicia mas efectiva ante las necesidades de los usuarios que reclaman justicia; todo esto conllevó a modificar nuestra legislación procesal y de organización judicial, creándose la ley orgánica de la Suprema Corte de Justicia, en el año 1991 la Ley No. 25-91, de la cual transcribiremos algunos de los artículos relativos a la composición y quórum de nuestro más alto tribunal, los cuales vinieron a derogar los Arts. 27, 28 y 29 de la Ley 821 sobre organización judicial:

Art. No. 1.- La Suprema Corte de Justicia está integrada por dieciséis (16) jueces, quienes deberán reunir las condiciones que establece la Constitución de la República, y que serán designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, después del examen formal de su trayectoria profesional, ciudadana y pública.

Párrafo I.- Cuando la Suprema Corte de Justicia sesione en pleno, el quórum será de un mínimo de doce (12) jueces y las decisiones se tomarán por mayoría de votos.

Párrafo II.- En caso de empate, el voto del Presidente será decisivo.

Art. No. 2.- La Suprema Corte de Justicia se dividirá en tres (3) Cámaras que se identificarán como Primera Cámara, Segunda Cámara y Tercera Cámara de la Suprema Corte de Justicia.

Art. No. 3.- La Suprema Corte de Justicia estará dirigida por un Presidente, y en su defecto por el Primer y el Segundo Sustitutos, designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, en virtud de lo que dispone el párrafo II del Art. 64 de la Constitución de la República. El primer y el segundo sustitutos reemplazarán al Presidente, en este mismo orden, en el caso de falta o impedimento de éste.

Art. No. 4.- Cada Cámara estará compuesta por cinco (5) jueces, nombrados por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, a propuesta del Presidente de esta última.

Art. No. 5.- Los Presidentes de la Primera y la Segunda Cámaras serán el primer y el segundo sustitutos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Art. No. 6.- Cada Cámara podrá integrarse con tres (3) jueces de sus miembros, y en este caso, las decisiones deberán ser adoptadas a unanimidad. Sin embargo, cuando un recurso de casación sea conocido por tres (3) jueces, podrá ser fallado por la totalidad de los jueces integrantes de una u otra Cámara, siempre que el Presidente de la misma dicte un auto, mediante el cual llame a dichos jueces a unirse a la deliberación y fallo del asunto de que se trate. En este caso, la decisión deberá ser adoptada por mayoría de votos.

Art. No. 7.- La Primera Cámara tendrá competencia para conocer y fallar de todos los asuntos en materia civil, comercial y laboral que sean objeto de recurso de casación.

Art. No. 8.- La Segunda Cámara será competente para conocer y fallar los recursos de apelación en materia represiva al que sea apoderado la Suprema Corte de Justicia tanto como tribunal de Alzada o como Corte de Casación.

Párrafo: Los procesos penales seguidos contra los funcionarios que gozan de jurisdicción privilegiada serán conocidos por la Suprema Corte de Justicia en pleno.

Art. No. 9.- La Tercera Cámara será competente para conocer y fallar los recursos de todos los asuntos, en materia de tierras, administrativo y tributario que sean objetos de recursos de Casación. También conoce de la materia de trabajo.

Art. No. 10.- Cada Cámara tendrá un secretario y dos alguaciles de estrados, y los empleados que fueren necesarios, nombrados todos por la Suprema Corte de Justicia.

Artículos Nos. 11 y 12.- Derogados por Ley No. 156-97, del 10 de julio de 1997.

Art. No. 13.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia en pleno, el conocimiento de todo asunto en materia de constitución, así como las demás obligaciones que fijan la Constitución y las leyes.

## **2. Designación de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia**

Anteriormente, todos los jueces del país eran nombrados por el Senado de la República, luego con la modificación de la Constitución en el 1994, se designó al Consejo Nacional de la Magistratura para que éste nombrara los jueces de la Suprema Corte de Justicia y ésta a su vez nombrara al resto de jueces del país.

El procedimiento concerniente al párrafo primero del Art. 64 se encuentra regulado, de manera específica en los Arts. del 15 al 18 de la Ley No. 169-97 (que crea y regula el Consejo Nacional de la Magistratura). Donde podemos encontrar estipulado lo siguiente:

Art. No. 15: Propuestas las candidaturas a jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura podrá convocar a los candidatos para ser evaluados en los diversos aspectos que juzgue convenientes. Asimismo, el Consejo Nacional de la Magistratura podrá someter a vistas públicas las candidaturas, y tendrá facultad de indagar todas las circunstancias que considere oportunas para recabar el parecer de instituciones y ciudadanos.

Párrafo: El Consejo Nacional de la Magistratura podrá designar a uno o varios de sus miembros para que realicen cualquier investigación en torno a una candidatura, el cual deberá rendir su informe en la sección siguiente.

Art. No. 16.- Depuradas las candidaturas, el Consejo deberá proceder a la elección, la que se llevará a efecto por un mínimo de cuatro (4) votos favorables de los miembros presentes.

Art. No. 17.- Al designar los jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura lo hará para el período que indique la Ley de Carrera Judicial, conforme las disposiciones combinadas de los párrafos II y IV del Art. 63 de la Constitución de la República. Si al término de ese período no han sido electos los sustitutos, permanecerán en sus funciones hasta tanto sean elegidos otros jueces o sean confirmados.

Art. No. 18.- Tan pronto como se haya elegido uno o más jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura deberá, por vía de la Secretaría, convocar a los designados, a fin de que preste (n) el juramento de ley ante el mismo Consejo.

**B) El Consejo Nacional de la Magistratura. Composición, Quórum y Convocatorias. (Art. 64, párrafo I, inciso del 1 al 4 de la Constitución de la República Dominicana)**

Dicho procedimiento se encuentra contenido en los Arts. del 1 al 10 de la Ley No. 169-97, antes mencionada, los cuales refieren:

Art. No. 1.- El Consejo Nacional de la Magistratura se compondrá, de conformidad con la Constitución de la República, de siete miembros, que lo serán el Presidente de la República, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, un Senador y un Diputado que reúnan las condiciones señaladas por la Constitución, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y un Magistrado de la Suprema Corte de Justicia escogido por la misma.

Art. No. 2.- El Presidente de la República presidirá el Consejo en todos los casos. Si el Presidente de la República no asistiere a las sesiones del Consejo, por cualquier causa, lo sustituirá el

Vicepresidente de la República. Si éste no pudiere asistir de igual modo por cualquier causa, será sustituido por el Procurador General de la República. En todos los casos, los sustitutos tendrán la Presidencia del Consejo.

Art. No. 3.- Cuando por cualquier motivo, el Presidente de la República o cualquiera de sus sustitutos no pudiera estar presente, y si hubiere quórum, el Consejo será presidido por uno de sus miembros presentes, elegidos por la mayoría de ellos. En caso de empate, presidirá la sesión de que se trate el miembro de mayor edad.

Art. No. 4.- El Secretario del Consejo Nacional de la Magistratura lo será el magistrado elegido por los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, si no pudiese estar presente, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura designará a uno de los miembros presentes como Secretario ad-hoc, en ausencia del titular.

Art. No. 5.- El Secretario del Consejo tendrá a su cargo levantar las actas de las sesiones y regular todo lo necesario a la conservación y archivo de la correspondencia y documentos atinentes a las funciones del Consejo, la expedición de las copias certificadas de todos los actos que realice el Consejo, las cuales expedirá a solicitud de cualquier persona interesada que la solicitare formalmente.

Art. No. 6.- El Consejo Nacional de la Magistratura podrá reunirse y tomar decisiones con la presencia de cinco (5) de sus miembros. En todos los casos, sus decisiones será válidas por el voto favorable de un mínimo de cuatro (4) de sus integrantes.

Art. No. 7.- El Consejo Nacional de la Magistratura, para reunirse válidamente en su primera convocatoria, requerirá la presencia de la totalidad de su matrícula; sin embargo, cuando no asistieren todos sus miembros se hará una segunda convocatoria a un



término de no mayor de diez (10) días, a fin de dar oportunidad a la presencia de todos. En esta segunda convocatoria, cinco (5) de sus miembros serán suficientes para el quórum reglamentario.

Art. No. 8.- El Consejo Nacional de la Magistratura será convocado por el Presidente de la República, dentro de un término que no excederá de diez (10) días, a partir de la fecha de la convocatoria.

Art. No. 9.- Cuando un miembro solicitara la reunión del Consejo, y el Presidente de la República no lo convocare dentro de un término de cinco (5) días, tres (3) de los miembros podrán tramitar válidamente la convocatoria para lo cual observarán los plazos señalados en el Art. anterior.

Art. No. 10.- El Consejo Nacional de la Magistratura se reunirá en todos los casos en su sede o en el lugar que se indique en la convocatoria.

**C) De la Elección del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y sus sustitutos. (Art. 64, párrafo II, de la Constitución de la República)**

Fuera de lo prescrito en la letra del párrafo II de nuestra Ley Sustantiva, es la Ley No. 169-97 y la Ley 327-98 (sobre la Carrera Judicial) que de manera supletoria establecen en su Art. No. 19, indistintamente la forma a seguir.

Art. No. 19 de la Ley No. 169-97.- Una vez elegidos todos los jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo, por un mínimo de cuatro (4) votos favorables, determinará quien tendrá a su cargo la Presidencia del alto tribunal y quiénes ocuparán los cargos de primero y segundo sustituto del Presidente.

Párrafo: Cuando un miembro del Consejo Nacional de la Magistratura aspire a Presidente, primer o segundo sustituto de la Suprema Corte de Justicia, se abstendrá de votar para la elección de estos cargos.

Art. No. 19 de la Ley No. 327-98 sobre Carrera Judicial: Los Jueces de la Suprema Corte de Justicia serán designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, de acuerdo con las disposiciones del Art. 64 de la Constitución de la República y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

Párrafo I.- Al elegir los Jueces de la Suprema Corte de Justicia el Consejo Nacional de la Magistratura dispondrá cual de ellos deberá ocupar la Presidencia y designará un primer y segundo sustituto para reemplazar al Presidente en caso de ausencia o impedimento.

Párrafo II.- Cuando se produzcan vacantes de Jueces de la Suprema Corte de Justicia se procederá a su reemplazo o sustitución de conformidad con el Art. 21 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura.

D).- De la Cesación del Juez de la Suprema Corte de Justicia. (Art. No. 64, párrafo III, de la Constitución de la República Dominicana ).

Aquí, como en las otras estructuras tratadas por nosotros, podremos encontrar en el Art. No. 21 de la Ley No. 169-97 la metodología necesaria para realizar dicho procedimiento.

Art. No. 21.- En todos los casos que por muerte, inhabilitación o renuncia de cualquier magistrado de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura se reunirá siguiendo el mismo procedimiento señalado en la presente ley para nombrar él o los sustitutos.

**«ARTICULO 65.-** *Para ser Juez de la Suprema Corte de Justicia se requiere:*

- 1) *Ser dominicano por nacimiento u origen y tener más de 35 años de edad.*

- 2) *Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.*
- 3) *Ser licenciado o doctor en Derecho.*
- 4) *Haber ejercido durante, por lo menos, doce años la profesión de abogado; o haber desempeñado, por igual tiempo, las funciones de Juez de una Corte de Apelación, Juez de Primera Instancias o Juez del Tribunal de Tierras, o representante del Ministerio Público ante dichos tribunales. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse».*

De las condiciones para ser juez de la Suprema Corte de Justicia.  
(Art. No. 65 de la Constitución de la República)

Se hace necesario analizar cada uno de estos requisitos:

- 1) **Ser dominicano por nacimiento u origen y tener más de 35 años de edad:**

Nuestro legislador constituyente consagró un sistema de nacionalidad mixta que combina dos formas mediante la cual se adquiere la nacionalidad, es decir, el jus solis y el jus sanguini, de lo cual se colige que el que pretende asumir la función de juez por ante la Suprema Corte de Justicia puede demostrar su nacionalidad por cualesquiera de los dos sistemas (ver Art. 1 y al 4 de esta Constitución).

- 2) **Hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos:**

El texto constitucional se refiere a que el ciudadano que pretende optar por el cargo de juez del alto tribunal debe estar hábil en sus derechos, es decir, al mismo no le pueden haber sido suspendidos sus derechos civiles y políticos, ni éste haber sido objeto de pérdida

de dichos derechos en la forma establecida por los Arts. 14 y 15 de esta Constitución.

3) **Ser licenciado o doctor en derecho:**

Se refiere a que el interesado en ser titular del cargo de juez de la Alta Corte debe ser abogado, no importando que haya obtenido el grado o título de licenciado o doctor, siempre que dicho título provenga de una universidad dominicana y en el supuesto de que el mismo provenga de una universidad extranjera, que éste haya sido revalidado por una universidad dominicana y por el Consejo Nacional de Estudios Superiores (CONES).

4) Haber ejercido por lo menos durante 12 años la profesión de abogado; o haber desempeñado, por igual tiempo la funciones de juez de una corte de apelación, juez de primera instancia o juez del tribunal de tierras o representante del ministerio publico ante dichos tribunales. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse.

Respecto al tiempo requerido para optar por las funciones de juez de la Suprema Corte de Justicia, éste puede ser de 12 años en el ejercicio práctico de la abogacía, o dicho tempo puede computarse en el desempeño de las funciones de juez por ante los tribunales señalados o la sumatoria del tiempo del ejercicio con el tiempo trabajado en la judicatura. El texto no aclara si el ejercicio de la profesión debe ser en el territorio dominicano.

Además de estas condiciones, existen otras exigencias o requerimientos para optar por la candidatura a Juez de la Suprema Corte de Justicia, las cuales se encuentran claramente descritas en el Art. No. 65 de nuestra Carta Magna. Estas condiciones, de manera más específica aún, tienen su amparo en los Arts. del 11 al 14 de la Ley No. 169-97 que regula las actuaciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

Art. No. 11.- Todo ciudadano que reúna las condiciones señaladas en el Art. 65 de la Constitución de la República podrá ser candidato a integrar la Suprema Corte de Justicia.

Art. No. 12.- La presentación de candidatura será absolutamente libre, y se podrá realizar tanto por instituciones como por personas físicas dentro de los plazos y de acuerdo con las formalidades establecidas por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Art. No. 13.- Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura podrán proponer, por su parte, los candidatos que juzguen pertinentes.

Art. No. 14.- Cualquiera de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura podrá ser propuesto como Juez de la Suprema Corte de Justicia, si reúne las condiciones exigidas por el Art. 65 de la Constitución de la República. Sin embargo, en todos los casos en que un miembro del Consejo Nacional de la Magistratura aspire o acepte su postulación como juez, se abstendrá de participar en su elección.

Párrafo: Tampoco podrá participar en la elección de un candidato a juez de la Suprema Corte de Justicia cuando le unan vínculos sanguíneos o de afinidad hasta el tercer grado inclusive.

### **Doctrina y opiniones:**

En los artículos tratados anteriormente (64 y 65), de nuestra Constitución vigente, podemos encontrar, entre otros preceptos, todo lo relativo a la composición, condiciones y elección de los jueces que integran el más alto tribunal del Poder Judicial Dominicano en el orden orgánico, jurisdiccional y disciplinario: la Suprema Corte de Justicia.

Sería inoportuno de nuestra parte soslayar la constante evolución que ha sufrido la designación de los jueces, en el trajinar histórico de nuestro sistema de derecho hasta nuestros días. Sería bueno

señalar, además, que cada escuela o concepto doctrinal ha tenido su influjo y predominio en la transformación de este importante órgano judicial.

Debemos mencionar, respecto a la designación de los jueces miembros de la alta corte suprema dos de las más importantes tendencias del pensamiento jurídico de los últimos tiempos, son ellas, a saber: a) La Escuela Racionalista, propia de la Revolución Francesa y que sobrepone el parlamento o el Congreso, en nuestro caso, y el Poder Ejecutivo al Poder Judicial, subordinado a este último y restándole calidad; y b) La Escuela Garantista, que es hoy en día, todavía, mediática y combinada en nuestra estructura. Esta se basa en la defensa de los derechos fundamentales y normativos de nivel constitucional, procurando así una mayor independencia y autonomía del Poder Judicial y por ende de la elección de los integrantes de órgano superior: la Suprema Corte de Justicia.

Finalmente, es oportuno comentar, que a pesar de que el control concentrado de la Constitución está en manos de nuestro más alto tribunal, está surgiendo una nueva doctrina relativa a la creación de una Sala o Cámara Constitucional, tipo Sala Cuarta, al igual que otros países de América Latina (Costa Rica, Venezuela, Nicaragua, Paraguay y El Salvador) para que conozca de los conflictos constitucionales. Con esta propuesta, sus defensores afirman que su ánimo es el fortalecimiento de los Derechos Humanos y fundamentales y con ello fortalecer nuestro estado de derecho.

**«ARTICULO 66.-** *El Ministerio Público ante la Suprema Corte de Justicia estará representado por el Procurador General de la República, personalmente o por medio de los sustitutos que la ley pueda crearle. Tendrá la misma categoría que el Presidente de dicha Corte y las atribuciones que le confieren las leyes.*

***Para ser Procurador General de la República se requieren las mismas condiciones que para ser Juez de la Suprema Corte de Justicia».***

En nuestro ordenamiento procesal el ministerio público es el encargado de dirigir la investigación de los hechos de carácter penal en representación de la sociedad ante los tribunales de la República; de la puesta en movimiento y del ejercicio de la acción pública; sin perjuicio de la participación de la víctima o del ciudadano en el proceso conforme lo establece la ley; dicho funcionario además de proteger las funciones de una magistratura particular que tiene por objeto a la víctima y testigos en el ámbito de la actuaciones que realice, deberá ejercer y cumplir todas las demás atribuciones que le confieren las leyes. El Procurador General de la República además de representar al ministerio público por ante la Suprema Corte de Justicia, es el máximo representante del organismo; teniendo además la dirección, orientación y supervisión de todos los funcionarios del mismo organismo, los cuales le están subordinados y actúan siempre por su delegación y bajo su dependencia. Art. 42 Ley 78-03 de fecha 17 julio del 2003 que aprueba el estatuto del ministerio público.

De conformidad con nuestra Ley de Organización Judicial dicho funcionario podrá perseguir disciplinariamente a los demás miembros del ministerio público, cuando fuere procedente. Véase Art. 61, Ley 821 del 21 de noviembre del 1927 y sus modificaciones.

Además de las funciones atribuidas por la Constitución, el estatuto del ministerio público confiere al Procurador General de la República algunas funciones novedosas entre las que se destacan:

- Seleccionar entre sus adjuntos el primer y segundo sustituto. Art. 47, inciso 1;
- Presidir el Consejo General de Procuradores. Art. 26;
- Presidir y convocar el Consejo Superior Disciplinario. Art. 30 y 34; preparar el presupuesto anual de gastos. Art. 40.

La designación de este funcionario judicial está a cargo del Presidente de la República de conformidad con el Art. 55 de nuestra Constitución y el Art. 21 de la Ley 78-03.

Mediante la Ley 78-03 promulgada en fecha 15 del mes de junio del año 2003 se crea el estatuto del ministerio público, cuyo texto legal viene a regular las funciones de este funcionario, confiriéndoles el carácter de inamovible durante el termino de su elección (Art. 75), que para el caso tendrá la misma duración del periodo presidencial, salvo el caso de aquellos que hayan sido designados por la Escuela Nacional del ministerio público, institución creada a través de dicho estatuto legal, el cual cambia la terminología de ayudante o sustituto como establece nuestra Constitución por la de Procurador General Adjunto.

Cabe subrayar que las mismas condiciones previstas en el Art. 65 de esta Constitución para ser juez de la Suprema, son las mismas exigidas para ser Procurador General de la República; lo cual entendemos se justifica al conferir el texto constitucional a dicho funcionario la misma categoría que el Presidente de la Suprema.

Entre estas condiciones, las que al efecto se encuentran también contenidas en el texto del Art. 41 de la Ley 78-03 se destaca:

- 1) **Ser dominicano por nacimiento u origen y tener más de 35 años de edad:**

Nuestro legislador constituyente consagró un sistema de nacionalidad mixta que combina dos formas mediante la cual se adquiere la nacionalidad, es decir, el *jus solis* y el *jus sanguini*, de lo cual se colige que el que pretende asumir la función de procurador por ante la Suprema Corte de Justicia puede demostrar su nacionalidad por cualesquiera de los dos sistemas (ver Art. 1 y al 4 de esta Constitución).



2) **Hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos:**

El texto constitucional se refiere a que el ciudadano que pretende optar por el cargo de Procurador General de la República debe estar hábil en sus derechos, es decir, al mismo no le pueden haber sido suspendidos sus derechos civiles y políticos, ni éste haber sido objeto de pérdida de dichos derechos en la forma establecida por los Arts. 14 y 15 de esta Constitución.

3) **Ser licenciado en derecho:**

Se refiere a que el interesado en ser titular del cargo de Procurador General de la República debe ser abogado, no importando que haya obtenido el grado o título de licenciado o doctor, siempre que dicho título provenga de una universidad dominicana y en el supuesto de que el mismo provenga de una universidad extranjera, que éste haya sido revalidado por una universidad dominicana y por el Consejo de Estudios Superiores.

4) **Haber ejercido por lo menos durante 12 años la profesión de abogado; o haber desempeñado, por igual tiempo la funciones de juez de una corte de apelación, juez de primera instancia o juez del tribunal de tierras o representante del ministerio público ante dichos tribunales. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse.**

Respecto al tiempo requerido para optar por las funciones de Procurador General de la República, éste puede tratarse de 12 años en el ejercicio práctico de la abogacía, o dicho tiempo puede calcularse en el desempeño de las funciones de juez por ante los tribunales señalados o la sumatoria del tiempo del ejercicio con el tiempo trabajado en la judicatura. El texto no aclara si el ejercicio de la profesión debe ser en el territorio dominicano.

**«ARTICULO 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 Procuradores Generales 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 las Cortes de Apelación.*
4. *Elegir los jueces de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, los Jueces de Instrucción, los Jueces de Paz y sus suplentes, los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario y los Jueces de cualesquier 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 de Paz y los demás Jueces de los tribunales que fueren 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 y del personal administrativo perteneciente al Poder Judicial».*

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 Procuradores Generales 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.

La Suprema Corte de Justicia le es atribuido la competencia *ratione materiae* para conocer de las infracciones penales cometidas por los funcionarios señalados en el texto constitucional, siendo a esto lo que la doctrina denomina como jurisdicción privilegiada o privilegio de jurisdicción, la cual sólo se le aplicará a dichos

funcionarios cuando los hechos realizados por estos contraviniendo la ley penal hayan sido cometidos durante el ejercicio y desempeño de sus funciones.

Por otra parte, el más alto tribunal conocerá del recurso de inconstitucionalidad de las leyes planteado por el interesado de manera directa por ante dicho tribunal, siempre que tenga por objeto la declaratoria de inconstitucionalidad exclusivamente de una ley *strictu sensu*, es decir, el acto legislativo, constituyendo esto lo que en doctrina se denomina el control concentrado de la Suprema, que para el caso en cuanto a sus efectos es erga omnes, es decir, contra todo el mundo. Cabe precisar a los fines de ser más explícito, que en nuestro sistema procesal existen dos vías para demandar la inconstitucionalidad de una ley; la acción directa ante la Suprema Corte de Justicia, (sistema del control concentrado) y la vía de excepción, como medio de defensa ante cualquier tribunal o corte, (sistema del control difuso); pero por la acción directa o principal, abierta por el Art. 67 inciso 1, de la Constitución, sólo la ley, con exclusión de los demás actos de los poderes públicos, puede ser atacada de inconstitucionalidad.

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

La Constitución del año 1908 otorga a la Suprema Corte de Justicia la función para, actuar en funciones de corte de casación, lo cual ha sido mantenido por la actual Constitución.

La Suprema Corte de Justicia como máximo tribunal y actuando en funciones de casación tiene la facultad de anular las decisiones dictadas por los tribunales inferiores y al mismo tiempo enviar por ante otro tribunal de igual jerarquía a los fines de subsanar los errores de derecho cometidos por el juez que dictó la decisión impugnada, estribando su facultad en juzgar el derecho y no los hechos, es decir, ésta velaría por la correcta aplicación de la

ley; logrando así con sus decisiones jurisprudenciales preservar y mantener la coherencia de las decisiones de los tribunales inferiores.

En momentos actuales, nuestra legislación consagra el procedimiento de casación, el cual, para el caso se encuentra previsto en las disposiciones de la Ley No. 3726 del año 1953, denominada Ley de Casación, la que al efecto en su Capítulo 1, al referirse al objeto de la casación establece que: la Suprema Corte de Justicia decide como corte de casación si la Ley ha sido bien o mal aplicada en los fallos en última o en única instancia pronunciada por los tribunales del orden judicial. Admite o desestima los medios en que se basa el recurso, pero sin conocer en ningún caso del fondo del asunto.

Cuando se admite el Recurso de Casación se anula la sentencia sin decidir el fondo.

Los autores distinguen siete casos que dan lugar a la apertura del recurso de casación; tales son:

- 1) Violación a la ley.
- 2) La incompetencia.
- 3) Exceso de poder.
- 4) Violación de la forma.
- 5) Falta de base legal.
- 6) Contradicción de sentencias.
- 7) Pérdida de fundamento jurídico.

Se discute en doctrina si el recurso de casación es un tercer grado, siendo conteste la mayoría de nuestros autores en el criterio se que no se trata de un tercer grado, pero si de un recurso extraordinario especial.

Por otra parte, ha sido una controversia de vieja data suscitada entre nuestros maestros y juristas, el planteamiento de que siendo la naturaleza y el carácter del recurso de casación de índole constitucional si es factible aniquilar legislativamente el recurso de casación en base a la frase del texto del Art. 67 inciso 2 de nuestra Constitución que expresa de conformidad con la ley.

Sobre el particular el maestro juslaboralista doctor Lupo Hernández Rueda, sostenía en un recurso de casación que cuando la corte de apelación dicta una decisión en única instancia procede el recurso de casación; posición que para el caso encontró la voz disidente del ex Presidente de la Suprema Corte de Justicia, a la sazón, el profesor Manuel Ramón Ruiz Tejada, quien para contradecirle expresaba y planteaba: Que la Constitución en su Art. 67 se limita, siguiendo una fórmula tradicional, a consagrar entre las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia el conocer de los recursos de casación de conformidad a la ley, para éste era obvio que la ley puede suprimirlo.

Por su parte, el doctor Rafael Luciano Pichardo, en su obra *De la Astreinte y otros Escritos*, concluye expresando que en República Dominicana, contrario a lo que sucede en Francia, el recurso de casación tiene un carácter constitucional, por consiguiente el legislador no puede suprimirlo apoyándose en la muletilla de conformidad con la ley, contenida en el precepto constitucional analizado.

Hoy día, la Cámara Civil de nuestro más alto tribunal, en su labor jurisprudencial ha fijado su posición en ocasión de un recurso de casación interpuesto por una parte contra un estado de costas y honorarios en materia de Ley 302 sobre Honorarios de Abogados y donde el texto del Art. 11 de dicha norma legal establece que dicha decisión no será susceptible de ningún recurso ordinario, ni extraordinario, y sobre el mismo, nuestro más alto tribunal interpretando el texto del Art. 67 de nuestra Constitución expresó:

“Considerando: que como ha sido juzgado por esa cámara de la Suprema Corte de Justicia, la expresión contenida en el Art. 11 de la Ley 302 premencionada, respecto a que la decisión que intervenga en la materia de que trata, dicha ley no será susceptible de ningún recurso ordinario ni extraordinario, no excluye el recurso de casación, el cual está siempre abierto por causa de violación a la ley contra toda decisión judicial rendida en última o única instancia, ya que el mismo no sólo se sustenta en la Constitución de la República (Art. 67, inciso 2), sino que con su ejercicio se alcanzan fines tan sustanciales como el control jurídico de la vida del Estado, mediante la conservación del respecto a la ley, la permanencia de la unidad de la jurisprudencia, por vía de la correcta interpretación de la ley, así como una garantía fundamental para el justiciable, que corresponde ser legalmente regulada, conforme al referido numeral 2 del Art. 67 de la Constitución, que por tales razones, procede rechazar la inadmisibilidad formulada por la parte recurrida y admitir en la forma, por consiguiente, el presente recurso”. (Cas. Octubre 2001, B. J. No. 1091, Págs.146-151).

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

La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica del 1969, la Resolución número 1920-200 dictada por la Suprema y recogida en la obra del Dr. Rafael Luciano Pichardo. «Un lustro de jurisprudencia civil», reconocen el derecho del ciudadano al ejercicio de un recurso que le permita el derecho de acudir a otros jueces de mayor jerarquía para que su caso sea dirimido y ponderado de nuevo, a los fines de que sean corregidos los errores e irregularidades cometidos por el primero; es lo que en el derecho procesal se conoce con el nombre del doble grado de jurisdicción, cuyo soporte legal se fundamenta en que el tribunal inmediatamente superior conozca del recurso llevado a cabo contra las decisiones dictadas por el tribunal

inferior: de ahí que las disposiciones de este texto constitucional otorgan a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer en última instancia el recurso planteado contra las decisiones juzgadas en única instancia por la corte de apelación.

4. Elegir los jueces de la Corte de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, 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 creado por la ley, de conformidad a lo establecido en la Ley de la Carrera Judicial.

En esta disposición constitucional se le confiere a la Suprema Corte de Justicia la facultad de seleccionar y elegir a los jueces de los tribunales inmediatamente inferiores, lo cual en la actualidad se hace de manera administrativa, pero reunidos el pleno de dicho alto tribunal.

De acuerdo y bajo el imperio de la Constitución del año 1966, la designación de los jueces inferiores era una facultad atribuida por el Art. 23 al Senado de la República.

Hoy día esta facultad además de estar consagrada en la nueva Constitución se sustenta en otras disposiciones que para el caso tienen rango constitucional por tener su origen en una norma constitucional, nos referimos a la Ley No. 327-98 del 9 de julio del año 1998 sobre Carrera Judicial y el Reglamento de aplicación dictado por la Suprema Corte de Justicia el 1ro. de noviembre del año 2000.

De conformidad con las disposiciones de los Arts. 7, 10, 11, 51, 52 y 55 del precitado reglamento, la Suprema Corte de Justicia es el máximo organismo del poder judicial y está en sus manos dirigir el sistema de la carrera judicial, la que contará con el apoyo de los organismos que integran la Dirección General de la Carrera Judicial y la Escuela de la Judicatura organismos que para el caso



estarían encargados entre otras funciones de elaborar el procedimiento para la selección de los aspirantes a jueces y la preparación y educación de los mismos.

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.

El ejercicio del poder disciplinario de la Suprema Corte de Justicia sobre todos los miembros del poder judicial, a pesar de constituir una función de carácter interno y administrativa, la realidad y los hechos le convierten en una función prácticamente jurisdiccional, lo cual se justifica al contemplarse en las disposiciones de la ley de carrera judicial y su reglamento que la autoridad disciplinaria deberá ejercerse observando los procedimientos establecidos en dicha ley y regulado en su reglamento. (Art. 155 del reglamento).

Este poder disciplinario además estar consagrado en las normas mencionadas precedentemente, se encuentra previsto por el Art. 161 de la Ley 821 sobre Organización Judicial, del 21 de noviembre el año 1927.

Es importante subrayar que la Constitución sólo se refiere a dos tipos de sanciones, no incluyéndose entre estas la amonestación oral y escrita, contemplada en los Arts. 157 y 158 del reglamento de la carrera, lo cual es una adición de la ley.

6. Trasladar provisionalmente 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 de Paz y los demás jueces de los tribunales que fueren creados por la ley.

De conformidad con lo establecido en el Art. 70 del reglamento de la ley de la carrera judicial de fecha 1ro. de noviembre del año 2000, se entiende por traslado la transferencia de un juez, con su

mismo grado, a otra posición de igual categoría que se encontrare vacante.

A los fines de respetar los principios constitucionales de inamovilidad y permanencia en el cargo del juez, el reglamento prevé que el traslado de un juez será enteramente voluntario. Al respecto ver Art. 70 del reglamento.

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

8. Nombrar todos los Funcionarios y Empleados que dependen del poder judicial.

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

Los incisos 10, 11 y 12, en su conjunto se enmarcan dentro del contexto de la administración interna de la Suprema Corte de Justicia, correspondiéndole al pleno de ésta aprobar la política de remuneración de los jueces y designar el personal administrativo y de los auxiliares de la justicia, así como también el nombramiento y remoción de los empleados y funcionarios administrativos. (Véase Art. 7 párrafo 3 y 5 del reglamento) lo que para el caso implicará la creación de los cargos que considere pertinentes a los fines de lograr la mayor efectividad en el desarrollo de las funciones asignadas por las leyes y la Constitución al más alto tribunal.

**Eladio Antonio Pérez Taveras**

**Nancy Idelsa Salcedo**

## **BIBLIOGRAFIA**

- 1) Constitución de la República Dominicana, 1994. Conceptuada e Indizada. Edición a cargo de Aura Celeste Fernández R., Santo Domingo. 2000.
- 2) Compendio de Derecho Judicial, Santo Domingo, 2000.
- 3) Gómez, Luis. Curso Taller sobre la Constitución Dominicana. Impresos Digitales, Santo Domingo, 2000.
- 4) Jorge Prats, Eduardo. Derecho Constitucional, Volumen II. Primera Edición, Santo Domingo, 2005.
- 5) Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. No. 169-97.
- 6) Ley de la Carrera Judicial No. 327-98 del 9 de julio el año 1998.
- 7) Ley No. 821 del 21 de noviembre del año 1927, y sus modificaciones, sobre Organización Judicial.
- 8) Ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia No. 25-91 del 1991.
- 9) Ley No. 78-03 de fecha 17 de julio del año 2003 que crea el Estatuto del Ministerio Público.
- 10) Luciano Pichardo, Rafael: De las astreintes y otros escritos, Ediciones CAPELDOM, Santo Domingo 1986, Págs. 47 al 58.
- 11) Luciano Pichardo, Rafael: Un lustro de jurisprudencia civil. 1997-2002, Santo Domingo 2002.
- 12) Tavares, Froilán. Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano. Volumen I. Sexta Edición. Editorial Tiempo, S. A. 1989.

**«ARTICULO 68.-** *Habrá, por lo menos, nueve Cortes de Apelación para toda la República. El número de jueces que deben componerlas, así como los Distritos Judiciales que a cada Corte correspondan, se determinarán por la ley.*

*Párrafo I.- Al elegir los Jueces de las Cortes de Apelación, la Suprema Corte de Justicia dispondrá cual de ellos deberá ocupar la Presidencia, y designará un Primero y Segundo Sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.*

*Párrafo II.- En caso de cesación de un Juez investido con una de las calidades arriba expresadas, la Suprema Corte de Justicia elegirá un nuevo Juez con la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los jueces».*

**«ARTICULO 69.-** *Para ser Juez de una Corte de Apelación se requiere:*

- 1. Ser dominicano.*
- 2. Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.*
- 3. Ser licenciado o doctor en Derecho.*
- 4. Haber ejercido durante cuatro años la profesión de abogado, o haber desempeñado por igual tiempo, las funciones de Juez de Primera Instancia, de representante del Ministerio Público ante los Tribunales o de Juez de Jurisdicción Original del Tribunal de Tierras. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse».*

## **Introducción**

Es de gran interés conocer el origen de la Corte de Apelación en nuestro país, de tener información sobre la manera en que esta evolucionó en los diferentes estadios de la Sociedad Dominicana.

Sus inicios y trayectoria nos revelan, en efecto, las mutaciones sociales y económicas que le han ocurrido al pueblo dominicano a lo largo de su historia.

Se sabe que durante la Restauración en 1865, existían dos tribunales de Primera Instancia, para toda la República, uno en Santiago y el otro en Santo Domingo.

Esos tribunales tuvieron plenitud de jurisdicción, para todos los asuntos y conocían de las apelaciones contra las decisiones de los alcaldes.

Es en mayo de 1908 cuando el congreso dictó la Ley No. 4845 sobre Organización de los Tribunales y de Procedimiento de Casación, la cual estableció dicho recurso y dispuso la creación de dos Cortes de Apelación, una en Santo Domingo y la otra en Santiago.

Es obvio que nuestro país conoció cierto auge económico en ese período, señal de esto lo constituye la creación de las Cortes de Apelación citadas.

Nuestro afán de dar seguimiento histórico a las instituciones, como medio para comprender el presente, nos induce a comparar lo dispuesto por el Art. 68 de la Constitución vigente con lo que disponían otras constituciones nacionales en el pasado sobre este texto, así como a comparar dicho texto con la disposición que sobre lo mismo, contienen constituciones extranjeras.

Recurriremos al pasado porque creemos, como sostenía Marcial Planiol, que la historia no es sólo útil para comprender el presente, sino también para juzgarlo sanamente.

Los Tribunales están reunidos en pares en nuestra Organización Judicial. Mediante esta agrupación se procura que las sentencias que emanen de uno de ellos puedan ser apeladas ante el otro; es

lo que se conoce como el doble grado de jurisdicción, que, en nuestra opinión, es un principio constitucional, en razón de que el Art. 71 de la Constitución vigente dispone: «Son atribuciones de la Cortes de Apelación: 1- Conocer de las apelaciones dictadas por los juzgados de primera instancia...» Esta disposición esta contenida en la Constitución del 22 de Febrero de 1908, la que en su Art. 71 hace la misma prescripción señalada en el mismo Art. de la Constitución vigente.

De lo anterior se infiere que el constituyente tuvo siempre presente la institución del tribunal de segundo grado, para dar oportunidad a que todos los asuntos fueran conocidos por jueces de mayor experiencia que aquellos que los hubieren conocido en primer grado; esto es así, en razón de que el constituyente siempre ha entendido que el fin último en materia de jurisdicción, es la verdad, y la verdad del caso es la justicia. *Veritas Facit Jus* (la verdad hace derecho).

El honorable magistrado de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Rafael Luciano Pichardo, en su ensayo titulado «El Recurso Constitucional de Apelación», publicado en el periódico Listín Diario de fecha 30 y 31 del mes de octubre de 1990, expreso que: «La apelación es un recurso ordinario de carácter o naturaleza constitucional que el legislador no puede limitar y menos suplir. De donde resulta inconstitucional toda ley que declare que determinada decisión del Juzgado de Primera Instancia no será susceptible de apelación».

La procesalista brasileña Ada Pellegrini ha sostenido, en apoyo de la tesis del doble grado de jurisdicción como principio constitucional, que «La doble instancia configura un proceso constitucional autónomo o derivado del de igualdad que sería violado por toda ley que negare el doble grado de jurisdicción en general, o bien lo reservara específicamente para algunos procesos».

La Constitución Dominicana y las Convenciones Internacionales con rango constitucional, consagran lo siguiente: «Art. 8, ordinal 2, acápite J) 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». La Declaración Universal de los Derechos Humanos dice, por otro lado, en su Art. 10 lo siguiente: «Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...».

La Corte de Apelación tiene el poder y el deber de reformar, revocar o anular la decisión de primer grado si estima que ella no ha hecho justicia, y si el justiciable la apodera para que su asunto sea conocido nueva vez.

Los principales órganos en los que residía la administración de justicia durante la Colonia Española eran los alcaldes ordinarios, establecidos en todos los pueblos, investidos de competencia limitada para conocer de ciertos asuntos de menor cuantía; los alcaldes mayores, jueces letrados, establecidos en las localidades más importantes, a quienes estaba atribuida la jurisdicción civil ordinaria; La Real Audiencia, tribunal superior con variadas funciones judiciales, administrativas y políticas, que es en la Colonia el órgano dirigente de mayor importancia; el Consejo Supremo de Indias, radicado en Madrid, con autoridad final y plena en todos los asuntos relativos a las colonias.

La primera Carta Constitucional que tuvo el pueblo dominicano surge como resultado de la Independencia de la parte española de la Isla, producto del movimiento político iniciado el 30 de noviembre del 1821. Dicha Carta Fundamental, promulgada con

el nombre de Reglamento Provisional, confirió a la Corte Superior de Justicia las funciones de Tribunal de Apelaciones.

La apelación en Francia, país de origen de nuestro derecho, se inspiró del derecho romano del Bajo-Imperio y del derecho canónico, y fue admitida mediante ordenanza contra los duelos judiciales. La apelación se presentó, en principio, bajo la forma de responsabilidad civil de los jueces y se convirtió en uno de los instrumentos de la lucha del poder real contra el Feudalismo.

Las justicias señoriales, en principio independientes y soberanas, perdieron este atributo cuando se admitió la posibilidad de apelar una decisión emanada de una jurisdicción señorial a una jurisdicción real.

La apelación trajo como consecuencia que las jurisdicciones señoriales se convirtieran en subalternas de las jurisdicciones reales. La apelación, tal y como era concebida en el antiguo Derecho Francés, estaba fundada en la idea de jerarquía: en principio jerarquía feudal, jerarquía también en las relaciones de las jurisdicciones señoriales y las jurisdicciones reales.

El principio del doble grado de jurisdicción dejó de estar fundado en la idea de dependencia jerárquica desde que advino la revolución francesa del 1789. Todo juez sólo depende de su conciencia. Es en razón de esto último que los jueces no tienen que rendir cuentas por sus decisiones a jueces jerárquicamente superiores y estos no pueden darles órdenes de ningún tipo que tiendan a influir en la solución de los casos de los que estén apoderados.

La apelación responde sólo a la necesidad de asegurar una mejor administración de justicia.

Sería preocupante, se considera en doctrina, que no hubiera medio para reparar las consecuencias del error o de la mala fe de los jueces.



### **El Art. 71 de la Ley de Leyes atribuye a las Cortes de Apelación:**

*«1.- Conocer de las apelaciones de las sentencias dictadas por los Juzgados de Primera Instancia. 2.- Conocer en primera instancia, de las causas penales seguidas a los Jueces de Primera Instancia, Jueces de Jurisdicción Original del Tribunal de Tierras, Jueces de Instrucción, Procuradores Fiscales y Gobernadores Provinciales. 3.- Conocer de los demás asuntos que determinen las leyes».*

El Art. 33 de la Ley de Organización Judicial No. 821, dispone, por su lado, que además de las atribuciones que les confiere la Constitución y otras leyes, las Cortes de Apelación tienen las siguientes: 1ro. Velar por la administración de justicia en su jurisdicción y porque todos los funcionarios y empleados judiciales de las mismas cumplan los deberes de su cargo. 2do. Informar a la Suprema Corte de Justicia de las irregularidades y deficiencias de la administración de justicia en su circunscripción; así como de las faltas graves cometidas por funcionarios judiciales dentro de la misma. 3ro. (Mod. por Ley 1080 del 1936, G.O. 4888). Enviar a la Suprema Corte de Justicia dentro de los primeros 8 días de cada mes, un estado de las causas de que hubieren conocido en el mes anterior, con la indicación de las que estuvieren pendientes de fallo y la expresión del motivo del retardo, si lo hubiere, en el despacho de los asuntos. 4to. Imponer penas disciplinarias, según las reglas que establece la presente ley. 5to. (sustituido por Ley 298 del 1943, G.O. 5925). Cuando un Juez de Primera Instancia se encuentre imposibilitado de ejercer sus funciones por causa de inhibición o recusación, por licencia o por cualquier otro motivo, la Corte de Apelación de la Jurisdicción correspondiente designará al Alcalde o a uno de los Alcaldes de la común cabecera del Distrito Judicial del juez suplido o del Distrito de Santo Domingo, que reúna la capacidad requerida por la Constitución...».

Art. 68 de la Constitución de la República Dominicana bajo el epígrafe: “Sección III de las Cortes de Apelación”

Art. 68.- Habrá, por lo menos, nueve Cortes de Apelación, para toda la República. El número de jueces que deben componerlas, así como los distritos judiciales que a cada Corte correspondan, se determinarán por la ley.

Párrafo I. Al elegir los jueces de la Corte de Apelación, la Suprema Corte de Justicia dispondrá cuál de ellos deberá ocupar la Presidencia y designará un primero y segundo sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.

Párrafo II. En caso de cesación de un juez investido con una de las calidades arriba expresadas, la Suprema Corte de Justicia elegirá un nuevo juez en la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los jueces.

## **I.- Nueve Cortes de Apelación por lo menos**

1. La Ley No. 821 del 1927 creó tres Cortes de Apelación
  - 1.1 Atribución del legislador
  - 1.2 La expresión “por lo menos” en la Constitución
  - 1.3 La disposición legislativa y la constitucional podrían causar perjuicios
  - 1.4 Tendencias en las constituciones latinoamericanas
  - 1.5 Creación del Consejo Nacional de la Magistratura
  - 1.6 Modificación del Art. 32 de la Ley de Organización Judicial
  - 1.7 Revisión de la publicación “Memoria Anual 2003-2004” del Poder Judicial

- 1.8 Se impone eliminar tribunales ociosos
- 1.9 Aspectos positivos de la Ley No. 141-02, de fecha cuatro (4) de septiembre del año 2002.

### **I. Nueve Cortes de Apelación por lo menos**

Mediante la Reforma Constitucional de fecha catorce (14) del mes de agosto del año 1994, se dispuso en el Art. 68 de la Constitución vigente, que habría por lo menos nueve Cortes de Apelación para toda la República. De esa manera se modificó lo prescrito por ese mismo Art. en la Constitución Dominicana del año 1966, que disponía que debiera haber por lo menos cinco Cortes de Apelación para el territorio nacional.

Por esta modificación se procuró, quizás, poner la justicia al alcance de los justiciables, en una época en que nuestro país acusa un alto índice demográfico y está sometido a profundos cambios de carácter geopolítico, tecnológico y económico.

Ya antes de que sobreviniera la revisión del mes de agosto de 1994 se había producido la modificación del Art. No. 32 de la Ley No. 821 del 21 de noviembre del año 1927, de Organización Judicial. Dicha modificación se hizo mediante la Ley No. 107 del año 1983, que limitó a nueve el número de Cortes de Apelación en todo el país.

El Art. 32, original, de la ley citada, decía textualmente: “Las Cortes de Apelación se compondrán de un Presidente y cuatro Jueces. Una tendrá su asiento en la ciudad de Santo Domingo, otra en la ciudad de Santiago, y otra en la ciudad de La Vega. La jurisdicción de la primera comprenderá los distritos judiciales de Santo Domingo, San Pedro de Macorís, El Seybo, Azua y Barahona, la de la segunda comprenderá los distritos judiciales de Santiago, Puerto Plata, Montecristi y Espaillat; y la tercera, los de La Vega, Duarte y Samaná”.

La Ley No. 107 del año 1983, que modificó el Art. referido, dispuso por su lado, lo siguiente: “Art. 32.- Habrá nueve Cortes de Apelación, cada una de las cuales estará constituida por cinco Jueces. Una tendrá su asiento en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, y su jurisdicción comprenderá el Distrito Nacional; otra en la ciudad de Santiago de los Caballeros, y su jurisdicción comprenderá los Distritos Judiciales de Santiago, Puerto Plata y Valverde; otra, en la ciudad de la Concepción de La Vega, y su jurisdicción comprenderá los Distritos Judiciales de La Vega, Espaillat y Sánchez Ramírez; otra en la ciudad de San Francisco de Macorís, y su jurisdicción comprenderá los Distritos Judiciales de Duarte, Salcedo, María Trinidad Sánchez y Samaná; otra en la ciudad de San Pedro de Macorís, y su jurisdicción comprenderá los Distritos Judiciales de San Pedro de Macorís, El Seybo, La Romana y La Altagracia; otra en la ciudad de San Critóbal, y su jurisdicción comprenderá los Distritos Judiciales de Barahona, Independencia, Batoruco y Pedernales; otra en la ciudad de San Juan de la Maguana, y su jurisdicción comprenderá los Distritos Judiciales de San Juan y Elías Piña; y otra en la ciudad de Montecristi, y su jurisdicción comprenderá los Distritos Judiciales de Montecristi, Dajabón y Santiago Rodríguez.

**Párrafo Primero.-** El Senado, al designar los Jueces de las Cortes de Apelación, elegirá cuál de ellos ocupará la Presidencia y un primer y segundo sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de ausencia o impedimento.

**Párrafo Segundo.-** En caso de cesación de un Juez investido con una de las calidades arriba expresadas, el Senado nombrará un nuevo Juez con las mismas calidades o atribuirá estas a otro de los Jueces.

Los textos transcritos indican que el legislador creó tres Cortes de Apelación por la Ley No. 821 del 1927 y que mediante la modificación introducida por la Ley No. 107 del año 1983, añadió seis nuevas Cortes

y modificó el número de distritos judiciales adscritos a las tres Cortes creadas anteriormente para que formaran parte de las nuevas cortes creadas por esta última ley.

La Carta Fundamental de nuestro país ha dejado casi siempre en manos del legislador la atribución de establecer el número de tribunales y cortes así como el número de jueces que deben componerlos. Mediante la reforma a la Ley de Leyes del 1908, se dispuso, en efecto, la creación de las Cortes de Apelación, por disposiciones del Art. 20, sección 1ra., las que al enumerar las atribuciones del Senado, una de estas reza textualmente: “Son atribuciones del Senado: 1ro. Nombrar los magistrados de la Suprema Corte, los de las Cortes de Apelación y de los Tribunales y Juzgados de Primera Instancia de las listas formadas de aquellos ciudadanos capacitados legalmente, y que los hayan enviado los Colegios Electorales”; también se dispuso, en lo que atañe a las Cortes de Apelación, que el Congreso Nacional tenía entre sus atribuciones: “Aumentar el número de Cortes de Apelación y crear o suprimir los tribunales inferiores que fuere necesario”.

Ha sido una constante en nuestra historia republicana que el legislador fije, en base a la prerrogativa constitucional señalada, una cantidad determinada de Cortes para todo el país, así como el número de jueces.

La Revisión del 1994 volvió, por ventura, a la expresión “por lo menos” que ha figurado en todas nuestras constituciones al referirse al número de Cortes de Apelación que debe existir en la República, cuya única excepción es, quizás, la reforma del 1908, que dispuso en su Art. 64, que habría dos Cortes de Apelación para toda la República, y que una tendría su asiento en la ciudad de Santo Domingo y otra en la ciudad de Santiago.

Tanto la disposición legislativa de fijar una cantidad determinada de tribunales y cortes como la disposición constitucional de

delegar en el legislador la atribución de determinar los distritos judiciales que corresponderán a cada corte, así como el número de jueces que la compondría, podrían resultar, y de hecho resultan perjudiciales para el país, esto es así porque éste podría utilizar dicha prerrogativa, como de hecho la ha usado, para otros fines que no tienen ninguna relación con los intereses de la justicia; propósitos electorales por ejemplo, por cuya razón se debe abogar para que en una próxima revisión constitucional esta atribución sea otorgada a la Suprema Corte de Justicia.

Aunque existe una tendencia en las constituciones latinoamericanas de dejar a la discreción del legislador la determinación del número de Cortes y su composición en número de jueces, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgó esa facultad al Pleno de la Suprema Corte, conforme lo establecía el Art. 94 de la misma en uno de sus párrafos, al disponer que el Pleno de la Suprema Corte determinaría el número, división en circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Esta Constitución vigente en el año 1993, fue revisada y se le agregó un párrafo al Art. 94 referido, mediante el cual se atribuyó dicha facultad al Consejo de la Justicia Federal.

Otra excepción se halla, parcialmente, en la Constitución de la República de Colombia. El Art. 257 de ésta dice lo siguiente: “Con sujeción a la Ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones: 1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales: 2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos, en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales...”.

Dado que la Constitución vigente creó el Consejo Nacional de la Magistratura (Judicatura) de nuestro país, mediante el primer

párrafo de su Art. 64, y le atribuyó como única función designar los jueces de la Suprema Corte de Justicia, y como su Ley Orgánica No. 169-97, de fecha dos (2) del mes de agosto del 1997, se limitó a reglamentar su composición, el quórum requerido para reunirse válidamente, sus convocatorias, las condiciones requeridas para las candidaturas a integrar la Suprema Corte de Justicia, así como la elección de dichos jueces, se debe procurar que en una próxima reforma constitucional el Consejo Nacional de la Judicatura reciba otras atribuciones, y si esto no ocurre se otorgue a la Suprema Corte de Justicia la atribución constitucional que el citado Art. 68 otorga al legislador.

Hemos sostenido que dejar en manos del legislador, para que éste disponga el número de Cortes y composición en número de jueces de éstas, resulta perjudicial, para la salud de la nación. Un ejemplo de lo que afirmamos lo constituye la Ley No. 141-02, de fecha cuatro (4) del mes de septiembre del año 2002. Dicha ley modifica mediante su segundo artículo, el Art. 32 de la Ley de Organización Judicial No. 821, del 21 de noviembre del 1927, modificada por las Leyes Nos. 107, del 29 de abril del 1983; 259-98 del 15 de julio del 1998 y 17-01 del primero de febrero del 2001.

El Art. 32 citado dice, después de la modificación aludida, de la siguiente manera:

Art. 32.- Habrá doce Cortes de Apelación Ordinarias; siete Cortes de Trabajo y doce Cortes de Niños, Niñas y Adolescentes. Las doce primeras estarán constituidas cada una por cinco jueces; las siete siguientes también por cinco jueces cada una; y las doce últimas por tres jueces cada una, distribuidas de la siguiente forma:

1. Tres en el Distrito Nacional: una ordinaria, una de trabajo y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su

asiento en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, capital de la República, y sus jurisdicciones comprenderán el Distrito Nacional;

2. Tres en Santiago: una ordinaria, una de trabajo y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de Santiago de los Caballeros, y sus jurisdicciones comprenderán los Distritos Judiciales de Santiago y Valverde;
3. Tres en La Vega: una ordinaria, una de trabajo y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de la Concepción de La Vega, y sus jurisdicciones comprenderán los Distritos Judiciales de La Vega, Espaillat, Sánchez Ramírez y Monseñor Nouel;
4. Tres en San Francisco de Macorís: una ordinaria, una de trabajo y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de San Francisco de Macorís, y sus jurisdicciones comprenderán los Distritos Judiciales de Duarte, Salcedo, María Trinidad Sánchez y Samaná;
5. Tres en San Pedro de Macorís: una ordinaria, una de trabajo y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de San Pedro de Macorís, y sus jurisdicciones comprenderán los Distritos Judiciales de San Pedro de Macorís y La Romana;
6. Tres en San Cristóbal: una ordinaria, una de trabajo y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de San Cristóbal, Peravia, Azua y San José de Ocoa;
7. Dos en Barahona: una ordinaria y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de Barahona, y sus jurisdicciones comprenderán los Distritos Judiciales de Barahona, independencia, Batoruco y Pedernales;



8. Dos en San Juan de la Maguana: una ordinaria y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de San Juan de la Maguana, y sus jurisdicciones comprenderán los Distritos Judiciales de San Juan y Elías Piña;
9. Dos en Montecristi: una ordinaria y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de San Fernando de Montecristi, y sus jurisdicciones comprenderán los Distritos Judiciales de Montecristi, Dajabón y Santiago Rodríguez;
10. Dos en El Seybo: una ordinaria y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de Santa Cruz de El Seybo, y sus jurisdicciones comprenderán los Distritos Judiciales de El Seybo, La Altagracia y Hato Mayor;
11. Dos en Puerto Plata: una ordinaria y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en la ciudad de San Felipe de Puerto Plata, y sus jurisdicciones comprenderán el Distrito Judicial de Puerto Plata;
12. Tres en Santo Domingo: una ordinaria, una de trabajo y una de niños, niñas y adolescentes, las cuales tendrán su asiento en el Municipio de Santo Domingo Este, y sus jurisdicciones comprenderán los Distritos Judiciales de las provincias de Santo Domingo y Monte Plata.

Párrafo I.- (Transitorio) Mientras no esté funcionando la Corte de Apelación Ordinaria de Puerto Plata y la de Niños, Niñas y Adolescentes, las cortes ordinaria, de trabajo y de niños, niñas y adolescentes de Santiago, tendrán jurisdicción sobre el Distrito Judicial de Puerto Plata.

Párrafo II.- (Transitorio) Mientras no esté funcionando la Corte de Apelación Ordinaria de El Seybo, las cortes de apelación

ordinaria, de trabajo y de niños, niñas y adolescentes de San Pedro de Macorís tendrán jurisdicción sobre los Distritos Judiciales de La Altagracia, El Seybo y Hato Mayor...”.

La cantidad de Cortes de Niños, Niñas y Adolescentes, de Trabajo, y las creadas en las provincias de El Seybo y Puerto Plata, nos han llevado a revisar la publicación “Memoria Anual 2003-2004, Poder Judicial, República Dominicana”, de la que hemos extraído datos sobre los expedientes ingresados en las Cortes de Apelación en funcionamiento, y dichos datos revelan lo siguiente:

- a) Las Cámaras Penales de las Cortes fueron apoderadas en el período de enero a diciembre del año 2003, de la cantidad de expedientes siguiente: 1. Distrito Nacional 2,507; 2. Santo Domingo 130; 3. Santiago 725; 4. La Vega 453; 5. San Francisco de Macorís 517; 6. San Cristóbal 824; 7. San Pedro de Macorís 723; 8. Barahona 523; 9. Montecristi 199 y 10. San Juan de la Maguana 260.
- a.1) Las Cámaras Penales de las Cortes fueron apoderados en el período enero-septiembre del año 2004, de la cantidad siguiente: 1. Distrito Nacional 787; 2. Santo Domingo 230; 3. Santiago 222; 4. La Vega 154; 5. San Francisco de Macorís 156; 6. San Cristóbal 223; 7. San Pedro de Macorís 266; 8. Barahona 94; 9. Montecristi 67 y 10. San Juan de la Maguana 73.
- b) Las Cortes de Niños, Niñas y Adolescentes recibieron en ese período la cantidad siguiente: 1. Distrito Nacional 137; 2. Santo Domingo 0; 3. Santiago 58; 4. La Vega 48; 5. San Francisco de Macorís 75; 6. San Cristóbal 47; 7. San Pedro de Macorís 21; 8. Barahona 12; 9. Montecristi 2 y 10. San Juan de la Maguana 5.
- b.1) Las Cortes de Niños, Niñas y Adolescentes recibieron en el período enero-septiembre del año 2004 la cantidad de

- expedientes siguiente: 1. Distrito Nacional 80; 2. Santo Domingo 7; 3. Santiago 41. 4. La Vega 20; 5. San Francisco de Macorís 25; 6. San Cristóbal 41; 7. San Pedro de Macorís 50; 8. Barahona 4; 9. Montecristi 1; 10. San Juan de la Maguana 57.
- c) Las Cámaras Civiles y Comerciales de las Cortes recibieron en el período de enero a diciembre del año 2003 la cantidad siguiente: 1. Distrito Nacional 1,462; 2. Santo Domingo 242; 3. Santiago 481; 4. La Vega 258; 5. San Francisco de Macorís 206; 6. San Cristóbal 138; 7. San Pedro de Macorís 405; 8. Barahona 334; 9. Monte Cristi 853 y 10. San Juan de la Maguana 66.
- c.1) Las Cámaras Civiles y Comerciales de las Cortes recibieron en el período enero-diciembre del año 2004, la cantidad siguiente: 1. Distrito Nacional 1,412; 2. Santo Domingo 143; 3. Santiago 459; 4. La Vega 201; 5. San Francisco de Macorís 124; 6. San Cristóbal 142; 7. San Pedro de Macorís 275; 8. Barahona 74; 9. Montecristi 66; 10. San Juan de la Maguana 57.
- d) Las Cortes de Trabajo fueron apoderadas en el período de enero a diciembre del año 2003, de la cantidad siguiente: 1. Distrito Nacional 841; 2. Santo Domingo 25; 3. Santiago 578; 4. La Vega 190; 5. San Francisco de Macorís 102; 6. San Cristóbal 72; 7. San Pedro de Macorís 410; 8. Barahona 26; 9. Montecristi 18; 10. San Juan de la Maguana 18.
- d.1) Las Cortes de Trabajo fueron apoderadas en el período enero-diciembre del año 2004 de la cantidad siguiente: 1. Distrito Nacional 1,068; 2. Santo Domingo 99; 3. Santiago 488; 4. La Vega 137; 5. San Francisco de Macorís 127; 6. San Cristóbal 110; 7. San Pedro de Macorís 377; 8. Barahona 27; 9. Montecristi 8; 10. San Juan de la Maguana 21.

Los datos precedentes hacen surgir la inquietud en el sentido de si no era más conveniente que las Cámaras Civiles y Penales de las Cortes de Apelación hubieran seguido conociendo de las apelaciones de la jurisdicción de niños, niñas y adolescentes, en razón de que las Cortes creadas resultan muy dispendiosas.

La misma situación de dispendio ocurre con las Cortes de Trabajo. La creación de estas cortes sólo se justifica en el Distrito Nacional y en Santiago; no compartimos, por la misma razón de altos costos, el hecho de que el legislador haya creado, mediante la ley comentada, las Cortes de Apelación Ordinaria de El Seybo y de Puerto Plata. La separación de los Distritos Judiciales de El Seybo, La Altagracia y Hato Mayor del Departamento Judicial de San Pedro de Macorís, así como el Distrito Judicial de Puerto Plata del Departamento Judicial de Santiago, dejaría a estos departamentos semi desocupados, y el costo de una sentencia sería muy elevado.

La situación indicada se tornaría más grave aún en las cortes recién creadas, en razón de que en esas regiones, las demandas por el servicio de justicia es ínfimo, como resulta de los datos enunciados precedentemente.

Lo que conviene al país en las actuales circunstancias es que cada departamento judicial tenga una sola Corte de Apelación con un Juez Presidente; que dicha corte sea dividida en cámaras según la naturaleza del proceso y que las cámaras sean a su vez divididas en salas.

El gran mérito de la reforma en Francia fue el de haber suprimido los tribunales ociosos así como el de elevar la justicia a un nivel superior haciendo que los jueces se alejen de las contingencias locales. No debe entenderse el acceso a la justicia como el hecho de que un tribunal esté situado próximo a la residencia del justiciable, sino en la posibilidad de que este pueda obtener una sentencia sin demora. El justiciable residente en Puerto Plata no

tiene que pasar una noche fuera de su domicilio para trasladarse a la ciudad de Santiago. Tampoco el del Seybo para trasladarse a San Pedro de Macorís.

Benigno Filomeno de Rojas, presidente del congreso constituyente que redactó la llamada Constitución de Moca del 19 de febrero del 1858, opinaba que la República Dominicana tenía tres regiones bien diferenciadas topográficamente y con características propias bien definidas: la planicie del este, los valles del sur (Ozama, Constanza y San Juan) y la llanura de La Vega Real, y proponía que cada una de ellas constituyera un departamento con cierta autonomía. Somos de opinión que los diez (10) departamentos judiciales que existían hasta la promulgación de la Ley No. 141-02 comentada, bastaban para dar respuesta a la población en sus requerimientos de servicio de justicia.

Debería corresponder al Máximo Tribunal decidir todo cuanto concierne al servicio de la justicia en razón de que este cuenta con las herramientas para conocer las necesidades de los usuarios del sistema por región; estas herramientas se traducen en ocho (8) áreas especializadas de planificación estratégica:

1. Dirección general de carrera judicial.
2. Dirección general técnica.
3. Dirección de planificación y proyectos.
4. Dirección de informática.
5. Inspectoría judicial.
6. Departamento de comunicaciones.
7. Dirección para asuntos administrativos junto a los encargados de los Departamentos Judiciales.
8. Defensa judicial.

Estas áreas facilitan obtener el conocimiento necesario, para servir una justicia rápida, eficaz y de fácil acceso y decisión.

Aún cuando no compartimos todo lo dispuesto por la Ley No. 141-02 citada, entendemos que la Ley No. 50-00 de fecha 26 del mes de julio del año 2000 satisface la necesidad de aumento del número de jueces. Esta ley dispuso, en efecto, en su Art. quinto, que la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo estaría compuesta por cinco (5) y hasta dieciséis (16) jueces, para conocer de manera colegiada los expedientes que le serían sometidos para su conocimiento.

La misma Ley No. 141-02 que hemos criticado, tiene sus aspectos positivos en razón de que, mediante su Art. quinto, modificó los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley No. 255 del 13 de febrero del 1981, modificada por el Art. segundo de la Ley No. 107 del 29 de abril del 1983.

El Art. 3 modificado dispuso que las cortes de apelación ordinarias del Distrito Nacional y de Santo Domingo tendrían, cada una dos cámaras: una para asuntos civiles, comerciales y las atribuciones como tribunal de confiscaciones, y la otra para asuntos penales, y dispuso además, que dichas cortes tendrían jurisdicción sobre los territorios que comprenden el Distrito Nacional, la provincia de Santo Domingo y Monte Plata, respectivamente, de conformidad con las disposiciones de la Ley No. 163-01 de fecha 16 de octubre del 2001.

Es positivo el hecho de que la Ley No. 141-02 al modificar el Art. 4 de la Ley No. 255 citada, ordenara que las Cámaras Civiles y Comerciales de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional y de Santo Domingo quedarían compuestas, cada una, por cinco (5) y hasta dieciséis (16) jueces; mientras que el Art. 5 de dicha ley dispuso que la Suprema Corte de Justicia designaría de entre los jueces de las Cámaras Civiles y Comerciales de las Cortes de

Apelación del Distrito Nacional y de Santo Domingo, respectivamente, un presidente, un primer sustituto y un segundo sustituto de presidente, y ordenó que el juez presidente tendría, entre otras funciones, la de encargarse de la distribución y asignación, mediante un sistema aleatorio computarizado, de los asuntos que conocerían las salas que serían creadas por la Suprema Corte de Justicia, así como la de encargarse del manejo administrativo de las mismas.

Esa misma Ley No. 141-02 dispuso, por otra parte, que las salas estarían integradas por cinco jueces cada una, presidida por uno de ellos mediante decisión de la Suprema Corte de Justicia. El Art. 6, comprendido también en la modificación indicada, dispuso que la Suprema Corte de Justicia escogería, de acuerdo con las conveniencias del servicio, los locales donde funcionarían cada una de las cámaras de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional y de Santo Domingo, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Párrafo I.- Al elegir los jueces de las Cortes de Apelación, la Suprema Corte de Justicia dispondrá cual de ellos deberá ocupar la Presidencia y designará un primero y segundo sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.

## **II. Elección de los Jueces de las Cortes de Apelación**

2. La Constitución del 1908, dispuso la creación de las Cortes de Apelación.
  - 2.1. El Art. 67, acápite 4 de la Constitución vigente otorga a la Suprema Corte de Justicia atribución de elegir los jueces del país.
  - 2.2. Escogencia del presidente y del primer y segundo sustitutos del presidente de las Cortes de Apelación.
  - 2.3. Ausencia de presidentes de cortes.
  - 2.4. Método de selección para designación.

Hasta que se produjo la Reforma del 1994, todas nuestras constituciones facultaban al Senado de la República para nombrar los jueces, con excepción del Acta Institucional del año 1965, que otorgó esa facultad a la Suprema Corte de Justicia.

La Carta Fundamental del 1908 dispuso la creación de las Cortes de Apelación. El Art. 2do., primera sección de esta Constitución expresa: “Son atribuciones del Senado de la República elegir los Jueces de las Cortes de Apelación y de los Tribunales y Juzgados de Primera Instancia, de las listas formadas de aquellos ciudadanos capacitados legalmente, y que los hayan enviado los Colegios Electorales”.

El primer párrafo del Art. 68 de la Constitución del 1966 decía: “Al elegir los Jueces de las Cortes de Apelación, el Senado dispondrá cuál de ellos deberá ocupar la Presidencia y designará un primer y segundo sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de ausencia o impedimento”.

Por disposición contenida en el Art. 67, acápite 1 de la Constitución del 1994 se dispone que corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia elegir a los Jueces de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, los Jueces de Paz y sus Suplentes, los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario y los Jueces de cualquier otro tribunal del orden judicial creados por la ley de conformidad a lo establecido en la Ley de Carrera Judicial.

La Ley de Carrera Judicial No. 327-98 de fecha nueve (9) del mes de julio del año 1998, dispone en su título IV sobre “Designación de los Jueces”, Art. 20, que los jueces de los tribunales inferiores que conforman el Poder Judicial, incluyendo sus respectivos suplentes, y los pertenecientes a la jurisdicción de lo contencioso-tributario, serán designados por la Suprema Corte de Justicia, de conformidad a ella, como lo dispone el Art. 67, acápite 4 de la Constitución de la República.



El primer párrafo del Art. 68, comentado, confiere al Alto Tribunal la facultad de escoger a un juez de la Corte de Apelación para que ocupe la presidencia de ese órgano colegiado. Se escogerá además, dos de sus miembros para designarlos como primer y segundo sustitutos del Presidente, respectivamente, a los fines de dejar establecido su composición.

Las designaciones tienen lugar mediante resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia y estas se hacen sobre los jueces miembros de las Cámaras Civiles y Penales de las Cortes de Apelación.

La Suprema Corte de Justicia ha designado Presidente, primer sustituto y segundo sustituto de Presidente de entre los jueces de las Cámaras Civiles y Comerciales y de las Cámaras Penales de las Cortes; pero no ha dispuesto cuáles de los jueces de las Cortes de Apelación ocuparán la presidencia no de las respectivas cámaras, sino de la Corte de Apelación propiamente dicha, no existe, en efecto, un Juez Presidente de Corte de Apelación.

La Ley No. 141-02 citada, al modificar el Art. 5 de la Ley No. 255, del 13 de febrero del 1981, modificado por el Art. 2 de la Ley No. 107 del 29 de abril del 1983, dispuso que la Suprema Corte de Justicia designaría de entre los jueces de las Cámaras Civiles y Comerciales de las Cortes de Apelación del Distrito Nacional y de Santo Domingo respectivamente, un presidente, un primer y segundo sustitutos del Presidente.

Esta ley ha dispuesto lo mismo para la designación en la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, como resulta del primer párrafo de su Art. 6, pero no se refirió a la presidencia de las Cortes de Apelación.

Dado que el sistema que se ha seguido hasta ahora ha sido la designación de presidente de cámaras, de primer y segundo sustitutos de presidentes, dicha designación, conforme lo establece

la Ley de Carrera Judicial y su Reglamento, debe hacerse por el procedimiento siguiente: los jueces de las respectivas cámaras proceden a recomendar a los colegas jueces que ellos estimen que tienen méritos suficientes para ser designados. Esta recomendación se dirige a la Dirección General de la Carrera Judicial a solicitud del Director General, quien después de recibir la recomendación, asesora a la Suprema Corte de Justicia sobre el mérito personal y profesional de los candidatos.

Los aspirantes deberán ocupar el primer lugar en el escalafón judicial dentro de su categoría, todo conforme a los artículos 17 de la Ley de Carrera Judicial y 54 del Reglamento de dicha ley.

Párrafo II. En caso de cesación de un juez investido con una de las calidades arriba expresadas, la Suprema Corte de Justicia elegirá un nuevo juez con la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los jueces.

### **III. Cesación del Juez Presidente, del Primer o Segundo Sustitutos del Juez Presidente**

3. Elección de un nuevo juez.
  - 3.1. Debe reunir condiciones requeridas.
  - 3.2. Ausencia de jueces de segundo grado en el primer lugar en el escalafón judicial.

El segundo párrafo del Art. 68 de la Carta Sustantiva dispone que la Suprema Corte de Justicia elegirá, en caso de cesación de un juez investido con una de las calidades de presidente, de primer o segundo sustituto, un nuevo juez con la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los jueces.

Del contenido del texto enunciado se infiere, que el alto tribunal elegirá un nuevo juez al que designará con la misma calidad del juez cesante o, en su defecto, atribuirá esta a otro de los jueces

del mismo tribunal. Es decir que el nuevo juez podría ser designado con la calidad del juez cesante si reúne las condiciones requeridas; esto es, que esté entre los jueces que ocupan el primer lugar en el escalafón judicial dentro de la categoría a la que el pertenece, y que éste ostente la misma calidad del juez que cesó en funciones.

Esta designación podría hacerse, sin embargo, sobre otro de los jueces del tribunal, preferiblemente aquel que reúne las condiciones señaladas.

La Dirección General de Carrera Judicial propondrá a la Suprema Corte de Justicia, a través de su Presidente los instructivos necesarios que regulen el ascenso y la resolución. Esta Dirección atenderá, en primer lugar, a la especialización, si el órgano de destino la tuviera, y a la superación de la evaluación del rendimiento, y en caso de empate, a la antigüedad en la categoría, y si aún persistiera el empate, se resolverá a favor del candidato de mayor edad todo conforme a los Arts. 72, 73, 74 y 75 del Reglamento de Carrera Judicial citado.

Art. 69.- Para ser Juez de una Corte de Apelación se requiere:

1. Ser dominicano;
2. Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos;
3. Ser licenciado o doctor en derecho;
4. Haber ejercido durante cuatro años la profesión de abogado, o haber desempeñado por igual tiempo las funciones de juez de primera instancia, de representante del ministerio público ante los tribunales o de juez de jurisdicción original del tribunal de tierras. Los períodos en que se hubieren ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse.

#### **IV. Condiciones para ser Juez de Corte de Apelación**

La carta fundamental señala, como primera condición para ser juez de una corte de apelación, que el candidato sea de nacionalidad dominicana. El Art. 11 de la Ley Sustantiva define la calidad indicada, diciendo que son dominicanos: “1-Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática y los que estén de tránsito en él. 2-Las personas que al presente estén investidas de esta calidad en virtud de constituciones y leyes anteriores. 3-Todas las personas radicadas en el extranjero, de padre o madre dominicanos, siempre que, de acuerdo con las leyes del país de nacimiento, no hubieren adquirido una nacionalidad extraña; o que, en caso de haberla adquirido, manifestaren por acto ante un oficial público remitido al poder ejecutivo, después de alcanzar la edad de diez y ocho (18) años, su voluntad de optar por la nacionalidad dominicana”.

La segunda condición requerida por el segundo acápite del Art. 69 citado es: que el candidato se encuentre en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Se está en el pleno ejercicio de esos derechos si el aspirante no se halla impedido de practicar sus derechos ciudadanos, es decir, que puede votar con arreglo a la ley para elegir al presidente y al vicepresidente de la República, los senadores y los diputados, los regidores de los ayuntamientos y sus suplentes, el síndico del Distrito Nacional y a los síndicos municipales y sus suplentes, así como cualquier otro funcionario que se determine por la ley, conforme lo disponen los Arts. 13 y 90 de la Constitución; pero sobre todo si el candidato está apto para ser elegible como juez de la corte de apelación o como funcionario para uno de los cargos señalados precedentemente.

El tercer acápite del Art. 69 comentado, establece la condición de ser licenciado o doctor en derecho para optar por el cargo de juez

de corte de apelación; y el cuarto acápite impone al candidato la condición de haber ejercido durante cuatro años la profesión de abogado o haber desempeñado por igual tiempo las funciones de juez de primera instancia; de representante del ministerio público ante los tribunales de la República o de juez de jurisdicción original del tribunal de tierras, y se dispone en dicho acápite que los períodos en que se hubieren ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrían acumularse.

Sobre lo dispuesto en el cuarto acápite del Art. 96 como una de las condiciones para acceder a ser juez de corte de apelación, se debe señalar que la Carta Magna establece, en su Art. 67 acápite 4, que corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, elegir, entre otros, los jueces de las cortes de apelación, creadas por la ley, elección que se hará de conformidad a lo establecido en la Ley de Carrera Judicial.

La Ley de Carrera Judicial dispone en su Art. 11 del capítulo III, bajo el epígrafe “Normas Especiales de Carrera Judicial”, que para ingresar a la carrera se requiere ser dominicano de nacimiento o de origen, o por naturalización con más de diez años de haberla obtenido; estar en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; ser licenciado o doctor en derecho; someterse a concurso de oposición; tener por lo menos dos (2) años de haber obtenido el exequátur y no haber sido condenado a pena aflictiva o infamante. Como las condiciones establecidas por el Art. 11 de esta ley tienen su fundamento en el cuarto acápite del Art. 67 de la Ley Sustantiva, es obvio que la Ley de Carrera Judicial es la que norma el ingreso a la misma.

Dentro de la normativa citada se dispone, sin embargo, en el primer párrafo del Art. once (11), que los abogados de reconocida competencia de un ejercicio profesional de más de diez años, los profesores universitarios de alta calificación académica, autores de aportes a la bibliografía jurídica y aquellos que hubieran

prestado servicio en la judicatura con eficiencia y actitud, por más de cinco años, podrán ingresar a la carrera judicial en la categoría que determine la Suprema Corte de Justicia.

De lo anterior se deduce que sólo se puede ingresar a la carrera judicial por medio de las vías y procedimientos prescritos en la ley referida y en su reglamento de fecha primero (1) de noviembre del año dos mil (2000). Estos instrumentos fijan dos modalidades de ingreso: vía ordinaria o principal, prevista en el Art. once de la ley, y la vía extraordinaria o excepcional, prevista en su primer párrafo.

El Art. 56 del Reglamento establece, por su lado, que el ingreso se producirá, con carácter principal, por la vía señalada en el Art. 11 de la Ley de Carrera Judicial, y de manera excepcional, por la señalada en el primer párrafo de ese mismo en la categoría de Juez de Paz o sus equivalentes. En el segundo caso, el ingreso lo determinará la Suprema Corte de Justicia. El ingreso en la carrera judicial se realizará, en ambos casos, en el marco del respeto de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, como deber fundamental.

La Suprema Corte de Justicia podría sólo utilizar la vía extraordinaria o de excepción en los casos en que hayan quedado desiertos los procedimientos de provisión (traslado y ascenso) de las plazas que hayan resultado vacantes en los niveles de juez de Corte y su equivalente y juez de Primera Instancia y su equivalente, todo conforme a lo que dispone el Art. 64 del Reglamento de la Ley de Carrera Judicial.

### **Recomendaciones finales**

1. El Art. 68 de la Constitución debería ser modificado para que la atribución que dicho artículo otorga al legislador, en lo que respecta a la creación de Cortes de Apelación y la composición de

estas en número de jueces, sea concedida a la Suprema Corte de Justicia.

2. El inciso 10 del Art. 37 de la Constitución, bajo el epígrafe: “Del Congreso”, debería ser modificado en el sentido de que la atribución otorgada al Congreso, de aumentar o reducir el número de las Cortes de Apelación y crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción, sea concedida a la Suprema Corte de Justicia.

3. Se debería proceder a la selección de los Presidentes de Cortes de Apelación en todo el país.

4. Se debería añadir al Art. 67 de la Constitución, un inciso mediante el cual se otorgue a la Suprema Corte de Justicia la atribución no sólo de tener iniciativa en la formación de las leyes en asuntos judiciales, como lo dispone el literal b) de su Art. 38, sino, además, que se le atribuya poder de revisión de cualquier proyecto de ley, en razón de que como ella es la guardiana de la Constitución y las leyes, sería saludable que ella prevenga innecesarios recursos de inconstitucionalidad contra las leyes ya promulgadas y publicadas, lo que de suyo podría traducirse en altos costos debido a la pérdida de tiempo que ocasionan estos recursos, así como los riesgos de inestabilidad política que podrían generar los mismos. La creación de la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia daría lugar a que ella sea la que realice la revisión de los proyectos de leyes indicados.

**Gabriel Santos**

**BIBLIOGRAFÍA**

- 1) Amaro Guzmán, R. *Constitución de la República Dominicana*, votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 25 de julio del 2002. Administración del Poder Judicial, Santo Domingo, 1985.
- 2) García, Juan J. *Constitución de la República Dominicana*, votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 28 de noviembre del 1966. Evolución de la Organización Judicial Dominicana, Estudio Comparativo de los Tribunales Dominicanos y Franceses, Santo Domingo.
- 3) Constitución Política de los Estados Unidos, Colección Porrúa, México 1993.
- 4) Constitución de la República de Colombia del Año 2005. Actualizada hasta el Decreto 617 del siete (7) de marzo del 2005.
- 5) Luciano Pichardo, Rafael M. *El Recurso Constitucional de Apelación*, ensayo publicado en el Listín Diario de fecha 30 y 31 de Octubre del 199\_.
- 6) Ley No. 141-02 de fecha cuatro (4) de septiembre del 2002. Santo Domingo.
- 7) Ley de Organización Judicial de la República Dominicana No. 327-98, del nueve (9) de julio del 1998.
- 8) Ley de Organización Judicial de la República Dominicana No. 821 y sus modificaciones del 21 de Noviembre del 1927. Morel Rene Traite Elemntaire de Procedure Civile.
- 9) Ley 50-00 del 16 de Julio del 2000, que hace modificaciones a la Ley de Organización Judicial.



- 10) Pellerano Gómez, Juan Manuel. *Constitución y Política*, Santo Domingo, 1990. Memorial Anual 2003, Poder Judicial, Republica Dominicana.
- 11) Reglamento de la Carrera Judicial, República Dominicana, de Fecha 1ro. de noviembre del año 2000.
- 12) Tavares hijo, Florián. *Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano*, Vol I, República Dominicana 1994.
- 13) Vega, Wenceslao y Moreta Castillo, Américo. *Historia del Poder Judicial Dominicano*, Santo Domingo.

**«ARTICULO 70.-** *El Ministerio Público está representado en cada Corte de Apelación por un Procurador General, o por los sustitutos que la ley pueda crearle, todos los cuales deberán reunir las mismas condiciones que los jueces de esas Cortes».*

El Procurador General representa al Ministerio Público por ante la Corte de Apelación y su competencia está circunscrita a la del Departamento Judicial por ante el cual ejerce sus funciones.

Las disposiciones constitucionales han sido ampliadas por la Ley No. 821, de Organización Judicial y sus modificaciones, de fecha 21 de noviembre del 1927, y posteriormente, por la Ley No. 78-03, de fecha 15 de abril del 2003, sobre el Estatuto del Ministerio Público. Tal como dispone esta última legislación, los Procuradores Generales de las Cortes de Apelación serán inamovibles durante el término de su elección, que tendrá la misma duración del período presidencial en que fueron designados. Podrán ser reelectos por un período igual.

Los Procuradores Generales tendrán por lo menos dos adjuntos, quienes deberán reunir las mismas condiciones que el titular, y lo sustituirán en caso de ausencia temporal. Serán designados en la misma forma y por el mismo tiempo que el titular.

En todos los casos, el Adjunto representará al titular ante el tribunal en que ejerce sus funciones, cuantas veces este último lo crea necesario, y lo asistirá en los asuntos y servicios administrativos de la oficina.

Los representantes del Ministerio Público tienen que reunir las mismas condiciones de aptitud que los jueces de los tribunales en que desempeñan sus funciones.

Además, de las condiciones establecidas en la Constitución, para ser nombrado Procurador General de Cortes de Apelación o ante tribunales equivalentes, o Adjuntos de éstos, es necesario cumplir

con los requisitos previstos por la Ley No. 78-03, de fecha 15 de abril de 2003, sobre el Estatuto del Ministerio Público que son los siguientes: a) tener por lo menos treinta (30) años de edad; b) haber sido evaluado por la Escuela Nacional del Ministerio Público; c) No encontrarse sujeto a algunas de las incapacidades establecidas en el Estatuto y en las demás leyes.

De conformidad con la Ley No. 821 de Organización Judicial y sus modificaciones, de fecha 21 de noviembre del 1927, los Procuradores por ante la Corte de Apelación tienen las funciones siguientes: a) la vigilancia de los demás funcionarios del Ministerio Público y de los oficiales y agentes de la policía judicial, en la jurisdicción de sus Cortes respectivas; b) la vigilancia de las cárceles y las casas de detención de su circunscripción; c) la obligación de presentar un informe anual al Procurador General de la República, en el mes de enero, acerca del funcionamiento de la justicia en su circunscripción, durante el año anterior; d) perseguir o harán perseguir disciplinariamente a los funcionarios del Ministerio Público, oficiales y agentes de policía judicial de su circunscripción, siempre que fuese procedente.

A estas atribuciones se añaden las señaladas por la Ley No. 78-03, de fecha 15 de abril del 2003, sobre el Estatuto del Ministerio Público, que son las siguientes: 1) Representar al Ministerio Público ante la Corte de Apelación por ante la cual están destacados; 2) Colaborar y asesorar al Procurador General de la República, a través del Consejo General de Procuradores, en la fijación de los criterios de política criminal de la institución; 3) Hacer cumplir las instrucciones del Procurador General de la República en el Departamento Judicial de su jurisdicción; 4) Conocer y resolver, en los casos previstos por el presente estatuto y las demás leyes, las reclamaciones que cualquier parte interviniente en un procedimiento penal formule por escrito respecto de un adjunto que se desempeñe en el Departamento Judicial bajo su incumbencia; 5) Supervisar y controlar el funcionamiento administrativo de los Procuradores Fiscales que dependan de su

Departamento Judicial; 6) Velar por el eficaz desempeño del personal a su cargo y de la adecuada administración de los recursos materiales y económicos de la oficina y en lo concerniente a los cuerpos de delitos; 7) Proponer al Procurador General de la República la distribución de los Adjuntos y demás funcionarios del Departamento; 8) Rendir cuenta de las actividades desarrolladas por el Ministerio Público en el Departamento bajo su jurisdicción, que deberá ser remitida al Procurador General de la República, a más tardar el 15 de octubre de cada año; 9) Presidir el Consejo Disciplinario Departamental o designar a uno de sus Adjuntos para que lo presida; 10) Ejercer las atribuciones que, en sentido general, les acuerda el presente Estatuto y las demás leyes a los representantes del Ministerio Público.

**«ARTICULO 71.- Son atribuciones de las Cortes de Apelación:**

- 1.- *Conocer de las apelaciones de las sentencias dictadas por los Juzgados de Primera Instancia.*
- 2.- *Conocer en primera instancia de las causas penales seguidas a los Jueces de Primera Instancia, Jueces de Jurisdicción Original del Tribunal de Tierras, Jueces de Instrucción, Procuradores Fiscales y Gobernadores Provinciales.*
- 3.- *Conocer de los demás asuntos que determinen las leyes».*

La Constitución del 1844 consagró los tribunales de apelación, sin embargo guardó silencio en lo que respecta a sus atribuciones. La Ley Orgánica para los Tribunales de la República del 11 de junio del 1845 determina las atribuciones de estos tribunales. Posteriormente, fueron dictadas las leyes del 1848 y del 1852 que hacían referencia a las facultades conferidas a los tribunales de apelación.

En la Constitución del 1908 se precisan las atribuciones de estos tribunales, ampliadas por la Ley 4845 sobre Organización Judicial

y Procedimiento de Casación del mismo año. Estas atribuciones permanecieron vigentes hasta la aprobación de la Ley No. 821 de Organización Judicial de fecha 21 de noviembre del 1927.

La Corte de Apelación es la jurisdicción de segundo grado que estatuye sobre las apelaciones de las decisiones de las jurisdicciones inferiores.

El principio del doble grado de jurisdicción es de orden público, por lo que el legislador lo ha suprimido en algunos casos. Sin embargo, es importante precisar que aunque no es de orden constitucional, el derecho a recurrir la sentencia condenatoria en materia penal es una garantía procesal consagrada en el Art. 8.2 apartado h), de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y es la propia Constitución que en su Art. 3 reconoce que los Tratados y Convenciones Internacionales suscritos por el país y ratificados por el Congreso Nacional forman parte de nuestro derecho interno. Por otro lado, en virtud del Art. 10 de esta Constitución, los tratados que reconocen derechos fundamentales integran el bloque de constitucionalidad, conjuntamente con la Constitución y la jurisprudencia constitucional. En ese sentido, lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia en la Resolución No. 1920-2003, dictada en fecha 13 de noviembre del 2003.

Además de las atribuciones de carácter constitucional, la ley de Organización Judicial establece para los tribunales de apelación, las siguientes: 1º. Velar por la administración de justicia en su jurisdicción, y porque todos los funcionarios y empleados judiciales de la misma cumplan fielmente los deberes de su cargo. 2º. Informar a la Suprema Corte de Justicia de las irregularidades y deficiencias de la administración de justicia en su circunscripción; así como de las faltas graves cometidas por funcionarios judiciales dentro de la misma. 3º. Enviar a la Suprema Corte de Justicia, dentro de los primeros ocho días de cada mes,

un estado de las causas que hubieren conocido el mes anterior, con indicación de las que estuvieren pendientes de fallo y la expresión del motivo del retardo, si lo hubiere, en el despacho de los asuntos. 4°. Imponer penas disciplinarias, según las reglas que establece la presente ley. 5°. Cuando un Juez de Primera Instancia se encuentre imposibilitado de ejercer sus funciones por causa de inhibición o recusación por licencia o por cualquiera otro motivo, la Corte de Apelación de la jurisdicción correspondiente designará al Juez de Paz del Municipio cabecera del Distrito Judicial del juez suplido o del Distrito de Santo Domingo, que reúna la capacidad requerida por la Constitución.

Conforme al Art. 40 de la Ley de Organización Judicial, la Ley No. 50-00, del 26 de julio del 2000 y la Ley No. 141-02 que crea la Corte de Apelación de Santo Domingo y varios tribunales en las provincias Santiago y Santo Domingo, el presidente de cada corte tiene atribuciones particulares.

Conviene indicar, que el Art. 18 del Reglamento de la Ley de Carrera Judicial le confiere a las Cortes de Apelación, funciones y responsabilidades respecto a la aplicación del sistema de Carrera Judicial.

La Ley 76-02 que instituye el Código Procesal Penal, además de las funciones señaladas precedentemente le otorga competencia a las Cortes de Apelación, en materia penal, para conocer de las apelaciones de las sentencias dictadas por los juzgados de paz, los juzgados de la instrucción y los tribunales de primera instancia; los conflictos de competencia dentro de su jurisdicción, salvo los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia; de las recusaciones de los jueces; y de las quejas por demora procesal o denegación de justicia.

Ahora bien, la ley ha creado jurisdicciones especializadas en ciertas materias, como son los Tribunales de Trabajo; de Niños, Niñas y Adolescentes y el Contencioso-Tributario.

Las Cortes de Trabajo de conformidad con el Art. 481 de la Ley 16-92 del 29 de mayo del 1992, tienen las siguientes atribuciones: 1) Conocer las apelaciones de las sentencias pronunciadas en primer grado por los Juzgados de Trabajo; 2) Conocer en única instancia: a) De las demandas relativas a la calificación de las huelgas y los paros; b) De las formalidades contempladas en el Art. 391 de la Ley 16-92 para el despido de los trabajadores protegidos por el fuero sindical.

Las atribuciones de las Cortes de Apelación de Niños, Niñas y Adolescentes han sido precisadas en el Art. 217 del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, y son las siguientes: a) Conocer de los recursos de las decisiones de la sala civil y la sala penal del Tribunal de Primera Instancia de Niños, Niñas y Adolescentes; b) De los incidentes que se promuevan durante la substanciación de los procesos en los tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes; c) De las quejas por demora procesal o denegación de justicia de los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes; d) Homologación del Consejo de Familia; e) Recusaciones o inhibiciones de los jueces del Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes; f) Recurso de apelación respecto de las decisiones del Tribunal de Ejecución de la Sanción; g) Así como cualquier otra atribución o competencia asignada por la ley.

El Tribunal Contencioso –Tributario creado por la Ley 11-92 del 16 de mayo del 1992 es un tribunal especializado, de jurisdicción nacional y tiene la jerarquía de las Cortes de Apelación.

Son atribuciones de este tribunal las siguientes: a) Conocer del recurso contencioso-tributario contra las resoluciones de la Secretaría de Estado de Finanzas, contra los actos administrativos violatorios de la Ley Tributaria y de todo fallo o decisión relativa a la aplicación de los tributos nacionales administrados por cualquier ente de derecho público, o que en esencia tenga este carácter; b) Conocer y

decidir en primera y última instancia las cuestiones relativas al cumplimiento, caducidad, rescisión, interpretación y efectos de los contratos que conceden ventajas, incentivos o exenciones parciales o totales, en relación con los tributos vigentes en el país en general, ya sean impuestos nacionales, tasas, contribuciones especiales y cualquiera otra denominación, o que de una u otra manera eximan del cumplimiento de obligaciones tributarias sustantivas ya fuere como contribuyentes o responsables, o del cumplimiento de deberes formales en relación con la aplicación de leyes o resoluciones de carácter tributario, relativas a tributos nacionales; c) Conocer de las acciones en repetición o pago indebido o en exceso, de tributos, en general; d) Conocer de las acciones en contra de la resolución que rechace las excepciones presentadas por ante el Ejecutor Administrativo, dentro del procedimiento de cobro compulsivo de la deuda tributaria; e) Conocer del recurso en retardación cuando el Secretario de Estado de Finanzas o algún órgano administrativo autónomo competente en última instancia no dictare resolución definitiva en el término de seis meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente éste, se paraliza sin culpa del recurrente por igual trámite; f) Conocer del recurso de amparo, cuando la administración tributaria incurre en demoras excesivas en resolver sobre peticiones o en realizar cualquier trámite o diligencias y ellas pudieren causar un perjuicio a los interesados, siempre que no se trate de actuaciones para cuya realización existen plazos o procedimientos especiales; g) Conocer del recurso en revisión de sus propias sentencias; h) Conocer de los incidentes que se susciten durante el procedimiento de ejecución forzada de las obligaciones tributarias.

**Olga V. Herrera Carbuccia**



**«ARTICULO 72.-** *Las atribuciones del Tribunal de Tierras estarán determinadas por la ley.*

*Párrafo.- Para ser Presidente o Juez del Tribunal Superior de Tierras se requieren las mismas condiciones que para ser Juez de una Corte de Apelación, y para desempeñar el cargo de Juez de Jurisdicción Original, las mismas condiciones que para ser Juez de Primera Instancia».*

### **Jueces del Tribunal de Tierras. Orígenes de la Jurisdicción. Secuencia de Leyes sobre el Régimen de Derechos Inmobiliarios**

1.- La regulación del régimen inmobiliario en la República Dominicana surge en época de la intervención norteamericana al país. En efecto debido al caos existente respecto de la propiedad territorial, el Ministro americano en Santo Domingo, James Sullivan, comunicó en fecha 1º de mayo del 1914 al Secretario de Estado de su país, su recomendación de crear un sistema legal para proteger las inversiones en tierras, sugiriendo que se preparara un proyecto bajo el Sistema Torrens (Ricardo) ya aplicado con éxito en Australia, Inglaterra y Estados Unidos. El Departamento de Estado norteamericano sugirió aplicar la ley que sobre el particular regía en las Islas Filipinas, promulgada allí en 1902, basada igualmente en el Sistema Torrens. Ese fue el origen de la legislación de tierras en República Dominicana.

2.- Originalmente se habían propuesto dos proyectos separados, uno para regir la división de los terrenos comuneros y otro para el registro de títulos. Finalmente fueron fusionados en uno solo integrados en la Ley 511 del Gobierno Militar de fecha 1º de julio del 1920, en cuyo texto laboró el Lic. Francisco J. Peynado. La ley preconizaba el evitar fraudes y garantizar el fomento de la riqueza inmobiliaria del país, con el propósito de generar la confianza que deben merecer los derechos de propiedad inmobiliaria y a tales fines dicha ley creó una jurisdicción especial, la de tierras.

3.- De acuerdo con el referido estatuto legal, para ser Magistrado de la Jurisdicción era necesario haber sido juez de un Tribunal de Primera Instancia o de otro Tribunal Superior de la República Dominicana o en un tribunal de los Estados Unidos o de cualquier posesión insular de los mismos, elegido por un período de 5 años, escogido por el Poder Ejecutivo. El Gobierno Militar designó los primeros jueces del Tribunal Superior de Tierras, para la ejecución de la ley. Ellos fueron, dos jueces norteamericanos, Ostrand como Presidente y Jackson y el dominicano Manuel de Jesús Troncoso de la Concha como Miembros. Al inicio las sentencias dictadas por el Tribunal de Tierras no eran susceptibles de recurso de casación pero a partir de la Orden Ejecutiva No. 799 del 1922, se estableció que ese recurso extraordinario quedaba abierto contra los fallos definitivos del Tribunal Superior de Tierras. Posteriormente se crearon la Dirección General de Mensuras Catastrales y Registros de Títulos.

4.- El Tribunal de Tierras empezó a funcionar de inmediato y los sueldos de los jueces fueron fijados por el Art. 23. El primer certificado de título de Santo Domingo fue emitido el 26 de septiembre del 1922 a favor de Rafael Mejía Herrera y se trataba de la Parcela No. 1 del Distrito Catastral No. 1 de la Provincia de Santo Domingo.

5.- Modernamente el Título VI de nuestra vigente Constitución está dedicado al “Poder Judicial” y, dentro de sus previsiones, la Sección IV se refiere al “Tribunal de Tierras”. Tal Sección prevé:

“Art. 72. Las atribuciones del Tribunal de Tierras estarán determinadas por la ley”.

*“Párrafo.- Para ser Presidente o Juez del Tribunal Superior de Tierras se requieren las mismas condiciones que para ser Juez de una Corte de Apelación y para desempeñar el cargo de Juez de Jurisdicción Original, las mismas condiciones que para ser Juez de Primera Instancia” .*

6.- El precedente Art. de la vigente Constitución del 1994 mantiene exactamente el mismo texto que en su origen, en la Constitución de 1947, reproducido sin cambios en las subsiguientes constituciones de 1955, 1959, 1960, 1961, 1962 y 1966. Como regla general y de carácter universal, las constituciones o cartas magnas recogen principios generales, plasmados en previsiones escuetas y precisas, ofreciendo, básicamente, el marco legal de todas las materias y temas que les son propios, dejando al legislador la creación de las leyes adjetivas, códigos y regulaciones que complementen, con mayor detalle y particularidad las disposiciones que deben regir las relaciones, derechos y obligaciones globales de la sociedad en que la constitución debe ser aplicada. Las leyes deben someterse, en su contenido, a las normativas previstas en la carta magna y cuando así no ocurre y las leyes adjetivas se apartan de sus postulados, pueden ser declaradas inconstitucionales y, consecuentemente, sin posible aplicación ó imposición.

7.- Para satisfacer la previsión constitucional de la primera parte del Art. 72 precedentemente transcrito, el Congreso Nacional dictó la Ley de Registro de Tierras No. 1542 promulgada el 11 de octubre del año 1947 (creada originalmente por la Orden Ejecutiva No. 511 de Julio del año 1920) la cual ha sido recientemente sustituida por la Ley de Registro Inmobiliario No. 108-05 promulgada el 23 de Marzo del 2005, cuya aplicación ha sido condicionada por su Art. 131, a cuyo tenor: *“La presente ley entrará en vigencia plena en un plazo no mayor de dos (2) años a partir de su promulgación y publicación. Dentro de este período la Suprema Corte de Justicia podrá disponer la entrada en vigencia parcial y progresiva de la misma”*.

8.- Como Ley especial, tanto la precedente 1542 como la actual 108-05 tienen la particularidad de contener no solo el régimen legal y las previsiones aplicables a todos los casos y situaciones que se refieran a derechos inmobiliarios registrados o no

registrados sino que, además, abarcan y establecen el procedimiento que debe seguirse ante dicha Jurisdicción para todo lo relativo a la propiedad inmobiliaria y derivaciones. En caso de imprevisiones o complejidad, el Principio IX del actual Código dispone: *“Para suplir duda, oscuridad, ambigüedad o carencia de la presente ley, se reconoce el carácter supletorio del derecho común y la facultad legal que tienen los tribunales superiores de tierras y la Suprema Corte de Justicia a estos fines”*.

9.- La actual Ley de Registro Inmobiliario preconiza modernidad y solidez de su marco jurídico; respuesta apropiada y oportuna a los requerimientos de los usuarios; solución acelerada a los asuntos sometidos, administrativa o contenciosamente así como la creación de nuevos procedimientos que responden a necesidades del sistema como el referimiento, la sustitución del Abogado del Estado por la Comisión Inmobiliaria, compuesta por tres Miembros designados respectivamente por el Poder Ejecutivo, Congreso Nacional y la Suprema Corte de Justicia; apoderamientos directos por el interesado al Juez de Jurisdicción Original; la integración de la Dirección General de Catastro a la Jurisdicción, reparación de daños en caso de demandas temerarias, la desaparición de las Cartas Constancias, etc.

10.- El párrafo del Art. 72 insertado anteriormente, asimila, a fines de elección, los Jueces del Tribunal Superior de Tierras a los de Cortes de Apelación y los de Jurisdicción Original a los de Primera Instancia y, por ello, para establecer las condiciones exigidas para su designación, aplica el Art. 69 y para los de Primera Instancia el 74, ambos de la Constitución, a saber:

### **Jueces del Tribunal Superior de Tierras:**

- a) Ser dominicano.
- b) Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.

- c) Ser licenciado o doctor en Derecho.
- d) Haber ejercido durante cuatro años la profesión de abogado, o haber desempeñado por igual tiempo, las funciones de Juez de Primera Instancia, de representante del Ministerio Público ante los tribunales o de Juez de Jurisdicción Original del Tribunal de Tierras. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse.

**Jueces de Jurisdicción Original:**

- a) Ser dominicano.
- b) Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- c) Ser licenciado o doctor en Derecho.
- d) Haber ejercido la profesión de abogado durante dos años o haber desempeñado por igual tiempo las funciones de Juez de Paz o de Fiscalizador.

11.- A partir de la Reforma Constitucional del 14 de agosto del 1994, la designación de todos los Jueces del Orden Judicial corresponde a la Suprema Corte de Justicia quienes, a su vez, son elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura. Previamente todos los Jueces eran escogidos por la Cámara de Senadores.

12.- En julio del 1998 fue promulgada la Ley No. 327/98 sobre Carrera Judicial que organiza, entre otros temas, los relativos al nombramiento de los Jueces por la Suprema Corte, su regular evaluación y rendimiento, capacitación, procedimiento para cubrir vacantes, concursos de oposición para optar por la carrera judicial y otras disposiciones que tienden a mejorar y elevar el nivel de preparación, intelectual y moral, de los Miembros de la Judicatura, responsables de impartir justicia y cuyas ejecutorias constituyen

esencia de las garantías ciudadanas y máxima aspiración de todo el pueblo.

13.- La seguridad jurídica de un país, para nacionales y extranjeros, reside en el buen desempeño, honestidad e independencia de sus jueces, aspiración universalmente generalizada por la trascendencia y repercusiones de sus fallos. Por ello y, a propósito de jueces, cabría reproducir aquí los pensamientos que un padre dirigió a su hijo, en ocasión de haber sido honrado por un Rey como Juez:

No sé, hijo mío, si celebre o llore la noticia que me das de haberte honrado Su Majestad con esa toga. Contéplote en una esclavitud honrosa; mas, al fin, esclavitud. Ya no eres mío, ni tuyo, sino todo del público. Las obligaciones del cargo de juez no solo te emancipan de tu padre, también deben desprenderte de tí mismo. Ya se acabó el mirar por tu comodidad, por tu salud, por tu reposo, para mirar por tu conciencia. Tu bien propio lo has de considerar como ajeno, y solo el público como propio. Ya no hay para tí paisanos, amigos, ni parientes. Ya no has de tener patria, ni carne, ni sangre. Quiero decir que no has de ser hombre. No por cierto, sino que la razón de hombre ha de vivir tan separada de la razón de juez, que no tengan el más leve comercio las acciones de la Judicatura con los afectos de la Humanidad.

Vuelvo a decir que no sé si llore o celebre la noticia. Veo puesta tu alma en un continuado riesgo de perderse. Estoy por arrojarme a decirte que el oficio de juez es una ocasión próxima de pecar que dura de por vida.

El que duda si tiene la ciencia suficiente o la salud necesaria para cargar con tan grave peso; el que no siente en sí un corazón robusto, invencible a las promesas o amenazas de los poderosos; el que se ve muy enamorado de la hermosura del oro; el que se conoce muy sensible a los ruegos de domésticos, amigos o

parientes, no puede en mi sentir entrar con buena conciencia en la Magistratura. No comprendo aquí la virtud de la prudencia, aunque indispensablemente necesaria, porque todos juzgan que la tienen, y este error en todos los que carecen de ella juzgo que es invencible.

Por todas partes debe tener bien fortalecida el alma el que se viste de toga, porque en distintas ocurrencias no hay pasión que no sea enemiga de la justicia, y los pretendientes examinan solícitos por dónde flaquea la muralla. Aún los efectos lícitos la hacen guerra muchas veces. ¿Qué cosa más justa que la ternura con la propia esposa? Pero ¡cuántas veces la inclinación a la esposa hizo inclinar la rectitud de la balanza!

No quiero decir que el juez sea feroz, despiadado y duro, sino constante, animoso, íntegro. Difícil es, pero no imposible, tener alma de cera para la vida privada y espíritu de bronce para la administración pública. Si padeciere el corazón sus blanduras, esté inaccesible a ellas el sagrado alcázar de la justicia. Dícese que las amistades pueden llegar hasta las aras. Pero en el templo de Astrea deben quedar fuera de las puertas.

**Carmen Zenaida Castro**

**«ARTICULO 73.-** *En cada Distrito Judicial habrá un Juzgado de Primera Instancia, con las atribuciones que le confiere la ley.*

*Párrafo.- La ley determinará el número de los Distritos Judiciales, el número de los Jueces de que deben componerse los Juzgados de Primera Instancia, así como el número de cámaras en que éstos puedan dividirse.*

**ARTICULO 74.-** *Para ser Juez de Primera Instancia se requiere ser dominicano, hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser licenciado o doctor en Derecho, y haber ejercido la profesión de abogado durante dos años o haber desempeñado por igual tiempo las funciones de Juez de Paz o de Fiscalizador.*

**ARTICULO 75.-** *Para ser Procurador Fiscal o Juez de Instrucción se requieren las mismas condiciones exigidas para ser Juez de Primera Instancia».*

En el Título VI, la Constitución de la República trata del Poder Judicial. Dentro del tema, los Juzgados de Primera Instancia ocupan los Art. 73, 74 y 75. El primero de estos indica que habrá uno de dichos tribunales en cada distrito judicial, con las atribuciones que le confiere la ley, así como también que la ley determinará el número de los distritos judiciales, el número de cámaras en que podrá dividirse el juzgado de primera instancia y el de los jueces que lo integrarán. El Art. 74 consagra las condiciones que debe reunir un ciudadano para ser Juez de Primera Instancia, a saber, la condición de dominicano, en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, titulado como doctor o licenciado en derecho y el desempeño previo durante dos años de la profesión de abogado o de las funciones de juez de paz o de fiscalizador. El Art. 75, de su lado, indica que esas mismas condiciones se requieren para las funciones de Procurador Fiscal o Juez de Instrucción (sic). Esta parte del texto fundamental no



distingue entre los Jueces de Primera Instancia los que tienen atribuciones penales de los que corresponden a lo civil, comercial, a la Jurisdicción de Niños Niñas y Adolescentes, etcétera.

La Ley 821, del 21 de noviembre del 1927, sobre Organización Judicial, reglamenta en sus Arts. del 42 al 51 lo concerniente a los Juzgados de Primera Instancia. En cuanto a sus atribuciones, el Art. 45 de dicha ley señala que a ellos corresponde conocer en instancia única de todas las acciones reales, personales y mixtas que no sean de la competencia de los jueces de paz hasta la cuantía de mil pesos y a cargo de apelación, de demanda de cualquier cuantía o de cuantía indeterminada; conocer de las apelaciones de las sentencias de los juzgados de paz, cuando estuvieren sujetas a ese recurso; y de las de los árbitros, cuando por la cuantía fueren de su competencia; conocer de los demás asuntos que le están atribuidos por el código y otras leyes no derogadas por ésta (Ley 821) y nombrar los alguaciles ordinarios e imponer penas disciplinarias y conceder licencias, según las reglas que la misma ley establece.<sup>1</sup> No obstante, conviene aclarar que el Código Procesal Penal (Ley 76-02) modificó, en lo que atañe a la jurisdicción penal, el Art. 45, ordinal 2º, de la Ley 821, acerca del recurso de apelación contra las decisiones de los jueces de Paz, puesto que conforme al Art. 410, del nuevo código esas decisiones son recurribles ante la Corte de Apelación. Las Leyes 50-00, del año 2000, y 141-02, del 2002, rigen el aspecto administrativo de los Tribunales de Primera Instancia de los Distritos Judiciales del Distrito Nacional y de Santiago de los Caballeros, y de Santo Domingo en el aspecto administrativo.

De la condición de dominicano trata el Art. 11 de la Constitución, en tanto que la plenitud del ejercicio de los derechos civiles y

---

1 Ver en este último aspecto la Ley 327-98, del 9 de julio del 1998, sobre la Carrera Judicial.

políticos implica que el ciudadano que ostente la investidura de juez de primera instancia debe estar libre de cualquier obstáculo para ejercer dichas prerrogativas consignadas, básicamente, en los Arts. del 11 al 15 de la Constitución.

De otro lado, es interesante comentar la situación de los tribunales de Primera Instancia, en el aspecto penal, de cara al Código Procesal Penal, toda vez que a partir de la nueva reglamentación de los recursos (Libro III, Arts. 393 al 435) quedó eliminado el efecto devolutivo del recurso de apelación, en razón del cual el tribunal de alzada conocía de nuevo los hechos objetos del proceso penal, en aplicación de la máxima "*Tantum devolutum quantum appellatum*". Puede afirmarse que en el nuevo proceso, el tribunal de primera instancia es el tribunal estelar, el proscenio donde tiene ocasión el juicio en toda su amplitud. Por eso, interesa consignar un breve comentario en este aspecto. La novedad con relación a esta jurisdicción tiene que ver con la composición y la competencia. (Art. 72 del CPP).

En el viejo sistema los tribunales de Primera Instancia eran unipersonales siempre, el Art. 44 de la Ley 821, de Organización Judicial, decía que éstos eran desempeñados por un juez. En el nuevo código es distinto, este órgano sólo será *unipersonal* o sea lo integra un solo juez, cuando conoce de:

- a) Las infracciones que conlleven penas pecuniarias, penas privativas de libertad que no sobrepasen los dos (2) años o ambos tipos de penas de manera simultánea.

Ref. De las penas privativas de libertad, la única que tiene un máximo de dos años es prisión correccional, cuya duración es de seis (6) días lo menos y de dos (2) años máximo, según el Art. 40 del Código Penal. De acuerdo con el Art. 1, de ese mismo código, las infracciones que la ley castiga con penas correccionales es un delito. Entre las penas correccionales figuran, según el Art. 9 de dicho código, la prisión temporal y la multa. De modo, que se pudiere

establecer que el tribunal de primera instancia conoce, en el nuevo proceso, de manera unipersonal cuando se trata de un delito.

*¿Cuáles son las penas de carácter pecuniario?* Son las que menguan el patrimonio de una persona como castigo por la comisión de una infracción de tipo penal. Estas penas son la multa *penal o represiva* (Arts. 9.5º, 11 y 464 del Código Penal), la *confiscación* (Arts. 11 y 470 del Código Penal; Art. 8, literal a, Ley 72-02, sobre Lavado de Activos; etcétera).

- b) Las acciones de habeas corpus (Arts. 381 al 392);
- c) Del procedimiento por infracciones de acción privada (Arts. 359 al 362);

En cambio, a partir del CPP, el tribunal de primera instancia es colegiado, o sea, lo integran tres jueces para conocer de todos los casos cuya pena privativa de libertad máxima prevista sea de dos (2) años.<sup>2</sup>

Ref. Las penas de reclusión menor, detención y reclusión mayor que son las penas privativas de libertad cuyos máximos son mayores de dos años son penas aflictivas e infamantes (Arts. 6, 7 del Código Penal) que conforme al Art. 1 del mismo, corresponden a los crímenes, por lo que se pudiera establecer que el tribunal de primera instancia será colegiado para conocer la materia criminal.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia dictó en fecha 15 de septiembre del 2005 un reglamento cuyos aspectos más relevantes son:

- Competencia departamental. En cada departamento judicial habrá por lo menos un tribunal colegiado de primera

---

2 Esa disposición entró en vigencia a partir del 27 de septiembre del 2005, un año después de la puesta en vigor del CPP, de conformidad con el Art. 7, parte final, de la Ley 278-04, sobre Implementación del nuevo Proceso Penal.

instancia, cuya sede será el distrito judicial cabecera, que funcionará en el salón de audiencias donde a la fecha del reglamento funcionaba el tribunal de primera instancia. (ordinales 1º, 2º).

- Jueces móviles. Los tres que integran el tribunal colegiado deben trasladarse a cada distrito judicial dentro de su departamento para conocer y decidir de los casos de su competencia (cuyas penas privativas de libertad sea mayor de dos (2 años). Cuando en ocasión de un recurso, el tribunal de alzada ordene un nuevo juicio, el tribunal de envío será el que *no conoció* del fondo del asunto en la primera ocasión en el caso de que en ese departamento existan más de un tribunal colegiado. En caso de que sólo haya uno, conocerá del nuevo juicio el tribunal más próximo territorialmente, según las reglas que la SCJ establece en el ordinal tercero del mismo reglamento. En este caso el tribunal de envío debe trasladarse al distrito judicial de donde proviene la decisión recurrida, para realizar allí el nuevo juicio (ordinal 3º).

**Francisco Antonio Ortega Polanco**

**«ARTICULO 76.- En el Distrito Nacional y en cada municipio habrá los Juzgados de Paz que fueren necesarios de acuerdo con la ley».**

Esta jurisdicción nace en el medioevo, en el año 1046 en Inglaterra, se le llamaba de Juzgado de Paz de Policía, para conocer multas de bajo nivel. Con la conquista de Inglaterra por Guillermo El Conquistador, se divide la jurisdicción entre simple policía y para asuntos civiles y comerciales.

En Francia después de su revolución, se adopta esa jurisdicción con la denominación de Juzgado de Paz, Jueces Comunales para las regiones no importantes y de Paz para los cantones urbanos. En 1940 a 1950, Francia abandona esa denominación y en su lugar pasa a llamarse Tribunal de Instancia. Dejando intacto ese tribunal en sus atribuciones.

En República Dominicana el Juzgado de Paz nace a partir del 1844 cuando el país de manera voluntaria adopta el sistema jurídico francés. (Jueces Comunales o Alcaldías Comunales), con esa denominación los alcaldes tenían facultad de hacer matrimonio, de ahí que hay confusión en decir “juez civil” a los Oficiales del Estado Civil. Posteriormente sin cambiar atribuciones, en 1947, con la entrada en vigencia de la Ley No. 1337, de fecha 10 de enero de ese año, se cambió la denominación de Alcaldía por Jueces de Paz, modificando así el Art. 52 de la Ley No. 821 Sobre Organización Judicial.

Con el paso de los años se ha ido convirtiendo en extremadamente importante, sobre todo, en la década de los años 60, que es cuando aparece la Ley No. 6186 sobre Fomento Agrícola. Luego la Ley No. 483 sobre Venta Condicional de Muebles le da trascendencia a causa del desarrollo económico del país con el crédito que ofrecían los grupos comerciales y entidades bancarias, pero también a raíz de la regulación del Decreto No. 4807 pasa a tener importancia por el tema de los alquileres de las viviendas.

Este tribunal cobra aún más importancia cuando se promulga la Ley No. 38-98 que aumenta la cuantía de su competencia para los asuntos civiles.

A los Juzgados de Paz se les llama también tribunales de excepción, pues sólo conocen los asuntos que la ley de manera expresa así lo dispone. Los Jueces de Paz conocen asuntos relativos a la materia civil y comercial, penal, laboral, tránsito y municipal, además de las atribuciones especiales y administrativas.

Muy recientemente, con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal de la República Dominicana, la Suprema Corte de Justicia dictó la Resolución No. 295-05, mediante la cual faculta a los Jueces de Paz a actuar como Jueces de la Instrucción y ejercer las funciones de estos, en lo relativo a los actos de carácter delictuoso atribuidos a la competencia de los juzgados de paz, por el Art. 75, numerales 2, 3 y 6 del Código Procesal Penal.

Vale decir que el Juzgado de Paz constituye la categoría de tribunal que existe en mayor número en el territorio nacional y por tanto es el que presta servicio a la mayor cantidad de ciudadanos usuarios del Poder Judicial, precisamente, para dirimir sus diferencias, conflictos e infracciones menores, considerado por el legislador como una jurisdicción de alto interés y utilidad social, por ser un tribunal que se caracteriza por la pronta y eficiente administración de justicia en ausencia de formalismos y dilaciones indebidas.

**«ARTICULO 77.-** *Para ser Juez de Paz o Fiscalizador o Suplente de uno u otro, se requiere ser dominicano, ser abogado y estar en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Tendrán las atribuciones que determine la ley.*

*No será necesaria la condición de abogado para desempeñar las antedichas funciones en los municipios donde no sea posible elegir o designar abogados para las mismas, excepto en el Distrito Nacional y*

*en los municipios cabeceras de provincias donde estas funciones deberán ser desempeñadas por abogados».*

Las condiciones de aptitud para ser Juez de Paz, Fiscalizador o Suplente en principio resultaron ser mínimas, solo bastaba con ser abogado y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, mas aún, en las regiones rurales la condición de abogado no era indispensable, ahora bien, con la promulgación de la Ley No. 327 del año 1998, relativa a la Carrera Judicial, las condiciones de aptitud para ser Juez de Paz variaron sustancialmente, es decir, de acuerdo al Art. 11 de dicha ley, ahora se requiere, ser dominicano de nacimiento u origen, o por naturalización con mas de diez (10) años de haberla obtenido, estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser licenciado o doctor en derecho, someterse al concurso de oposición, tener por lo menos dos (2) años de haber obtenido el exequátur y no haber sido condenado a una pena aflictiva o infamante.

Del análisis de esta ley se puede apreciar el rigor profesional y moral que implica el ingreso a la Carrera Judicial, empero, esta ley contempla una manera excepcional, para el ingreso a la Carrera, y se trata de abogados de reconocidos méritos profesionales y de alta calificación académica con aportes bibliográficos o para aquellas personas que hayan prestado servicio al Poder Judicial con eficiencia y rectitud por más de cinco (5) años, todo esto unido al requisito de haber aprobado los requisitos teóricos y prácticos del Programa de Formación de Aspirantes a Jueces de Paz de la Escuela Nacional de la Judicatura.

Con respecto a los Fiscalizadores, estos se encuentran al amparo del Poder Ejecutivo y la Procuraduría General de la República y de este poder del estado depende su nombramiento y el ejercicio de sus funciones.

Con la entrada en vigencia de la Ley No. 78-03 que crea el Estatuto del Ministerio Público, sus miembros quedan incorporados a la Carrera Especial del Ministerio Público, y como tales, sus respectivos cargos son instituidos como de Carrera, debiendo cursar estudios en lo que es la Escuela del Ministerio Público.

**Rafael Antonio Báez García**



**«ARTICULO 78.- Habrá una Cámara de Cuentas permanente compuesta de cinco miembros por lo menos, elegidos por el Senado de las ternas que le presente el Poder Ejecutivo.**

***Párrafo.- La Cámara de Cuentas tendrá carácter principalmente técnico».***

La Cámara de Cuentas, institución de derecho público que tiene por misión “Proteger el patrimonio del Estado Dominicano, fiscalizando con independencia y eficacia la gestión de los administradores de recursos públicos y rendir informes a la Nación”,<sup>1</sup> tiene su antecedente histórico en las encomiendas y fundamentalmente en el Consejo Administrativo creado en el Art. 182 de la primera Constitución dominicana, votada el 6 de noviembre del 1844, el cual consignaba que:

“La ley organizará un Consejo Administrativo, compuesto de funcionarios públicos, para verificar anualmente las cuentas generales de la nación, y hacer un informe de ellas al Congreso, con las observaciones que juzgue oportunas; cuyo encargo será puramente gratuito”.<sup>2</sup>

Las atribuciones de este Consejo Administrativo consistían en:<sup>3</sup>

1. Vigilar y regularizar la Hacienda Pública dando cuenta al Congreso Nacional de este ramo del servicio público, comunicando cuando juzgue oportuno para reformarle y mejorarle.
2. Verificar todas las cuentas de la Hacienda Pública, certificándola al pie.

---

1 Ley 10-04, 20 de enero del 2004. Pág. 5.

2 Art. 182 de la Constitución de la República Dominicana del 6 de noviembre del 1844.

3 Art. 39 de la Ley de Hacienda del 1945.

3. Fijar el montante de las fianzas que deben presentar los empleados de Hacienda sujetos a esta formalidad comunicando estas decisiones al Presidente de la República.
4. Corresponder con todos los jefes de Contaduría en lo concerniente al servicio público.
5. Tomar, en fin, todas las medidas necesarias para poder hacer una verificación exacta y general de todas las cuentas del ramo de la Hacienda”.

Posteriormente, la reforma constitucional del 25 de febrero del 1954 derogó las disposiciones relativas al Consejo Administrativo y creó la Cámara de Cuentas, en su Art. 127, al establecer dicho texto legal que:

“Habrá una Cámara de Cuentas permanente, compuesta por individuos nombrados por el Poder Ejecutivo, para controlar, examinar, aprobar o reprobado anualmente todas las cuentas generales particulares de la República, haciendo de ellas una relación al Congreso presentándole el resultado de su examen, acompañado de las observaciones que juzgue oportunas y fundadas. La ley determinará el número del personal, atribuciones e indemnización y designará los casos en que pueda llamar comisiones a su seno para su mayor ilustración”.

Otra reforma constitucional realizada en diciembre del mismo año, modificó el citado Art. 127, a fin de que el nombramiento de los miembros de la Cámara de Cuentas fuese atribución del Senado, siendo este el modo imperante en la actualidad.

Desde la creación constitucional de la Cámara de Cuentas, cinco leyes han regulado su funcionamiento, siendo estas:

- a) La Ley 388 de 1854;
- b) La Ley 3659 de 1896;

- c) La Ley 950 de 1928;
- d) La Ley 130 de 1942 y;
- e) La Ley 10-04 del 20 de enero del 2004, actualmente vigente.

El mandato constitucional del Art. 78 expresa que los miembros de la Cámara de Cuentas serán cinco (5) por lo menos, siendo esta enunciación de carácter enunciativo y no limitativo, por lo cual, en la actualidad, este organismo está conformado por nueve (9) miembros.

Tal como lo establece el Art. 13 de la actual Ley 10-04, al designar los miembros de la Cámara de Cuentas, el Senado de la República conformará un bufete directivo, integrado por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, quienes duraran en sus funciones por el período de dos años.

Todos los miembros de la Cámara de Cuentas integran el Pleno, que es la máxima autoridad de este organismo, cuya dirección permanente estará a cargo del Presidente.

En lo relativo al carácter técnico de la Cámara de Cuentas, el Art. 9 de la actual Ley 10-04 acoge el contenido del párrafo del Art. 78 de la Constitución de la República, en el sentido de que la naturaleza de la Cámara de Cuentas es fundamentalmente de carácter técnico, al establecer dicho texto que: “La Cámara de Cuentas de la República Dominicana, en su calidad de órgano instituido por la Constitución con carácter principalmente técnico, goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y, en tal virtud tiene personalidad jurídica instrumental, correspondiéndole al examen de las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, estudios e investigaciones especiales para informar a quienes sea de rigor, conforme a las normas constitucionales y la presente ley”.

Como se observa, la Cámara de Cuentas es un organismo eminentemente técnico relativo a la Contabilidad General del Estado, excluyendo los particulares.

**«ARTICULO 79.-** *Sus atribuciones serán, además de las que le confiere la ley:*

- 1.- *Examinar las cuentas generales y particulares de la República.*
- 2.- *Presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior».*

“La Ley a la que se refiere la Constitución es la número 130 del 2 de diciembre del 1942. El Art. 7 de esta ley señala:

Art. 7. En los casos de desaparición de fondos públicos o no recaudación de los mismos, robo, torpes manejos, malversación filtración, ocultamiento, fraude; así como en los de irregularidad de las cuentas, presentadas a su examen, la Cámara de Cuentas, cualquiera que sea la naturaleza del hecho, lo denunciará inmediatamente al Secretario de Estado del Tesoro y Crédito Público (Finanzas) o al Presidente de la República directamente.

El capítulo IV de la ley, cuyo titulado es: Protección de los bienes y valores públicos, prescribe en su Art. 12, lo siguiente:

Art. 12: Que será deber de la Cámara de Cuentas velar porque se mantengan al día el Catastro de los Bienes del Estado...

También el capítulo VI se refiere a las funciones consultivas de la Cámara de Cuentas, señalando:

Art. 24: La Cámara de Cuentas deberá rendir al Senado, a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República, los dictámenes que les sean solicitados sobre cuestiones financieras”.<sup>4</sup>

4 Dotel Matos, Héctor; “*Manuel de Derecho Administrativo*”, (Editora Santillana, República Dominicana, 2005, 1ra. Edic.) Pág. 263.

En este contexto, el Art. 1 de la actual Ley 10-04 del 20 de enero del 2004 precisa que:

*«La presente ley tiene por objeto establecer las atribuciones y competencias de la Cámara de Cuentas, instituir el Sistema Nacional de Control y Auditoría, armonizar las normas legales relativas al citado sistema, identificar las instituciones responsables de aplicarlas y jerarquizar su autoridad, facilitar la coordinación interinstitucional, promover la gestión ética, eficiente, eficaz y económica de los administradores de los recursos públicos y facilitar una transparente rendición de cuentas de quienes desempeñan una función pública o reciben recursos públicos».*

En lo relativo a las atribuciones de la Cámara de Cuentas, el Art. 10 de la actual Ley 10-04 establece que:

“Además de las atribuciones que le confiere la Constitución de la República, la Cámara de Cuentas tiene las siguientes:

- 1) Practicar auditoria externa financiera, de gestión, estudios e investigaciones especiales a los organismos, entidades, personas físicas y jurídicas, públicos o privados, sujetos a esta ley;
- 2) Solicitar a quien corresponda, toda la información necesaria para cumplir sus funciones;
- 3) Tener acceso irrestricto a las evidencias documentales, físicas, electrónicas o de cualquier otra naturaleza, necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones de auditoria, estudios e investigaciones especiales de la gestión pública y de las personas físicas o jurídicas de carácter privado, sujeta al ámbito de esta ley;
- 4) Formular disposiciones y recomendaciones de cumplimiento obligatorio por parte de los servidores públicos que son legal y reglamentariamente responsables de su aplicación;

- 5) Identificar y señalar en los informes los hechos relativos a la violación de normas establecidas que originan responsabilidad administrativa, civil o indicios de responsabilidad penal;
- 6) Emitir resoluciones, con fuerza ejecutoria, en el ámbito de la responsabilidad administrativa y civil;
- 7) Requerir a las autoridades nominadoras de sanciones a quien o quienes corresponda, en base los resultados de sus actividades de control externo;
- 8) Elevar los casos no atendidos, señalados en el literal anterior, a las máximas autoridades nacionales, con el objeto de que se apliquen las sanciones correspondientes a los involucrados en los hechos de que se trate;
- 9) Requerir a la autoridad competente la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos que no colaboren con el personal de la Cámara de Cuentas para el adecuado cumplimiento de sus funciones, o que de alguna manera obstruyan el buen desenvolvimiento de las mismas;
- 10) Investigar las denuncias o sospechas fundamentadas de hechos ilícitos contra el patrimonio público, o apoyar, si es el caso, las labores de los organismos especializados en la materia;
- 11) Emitir normativas en materia de control externo;
- 12) Conocer y opinar de manera vinculante las normativas de control interno;
- 13) Requerir a la Contraloría General de la República y, por su conducto, a las unidades de auditoría interna, el envío de sus planes de trabajo y los informes de sus actividades de control, en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud;

- 14) Solicitar que la Contraloría General de la República, o las unidades de auditoría interna, si es el caso, verifiquen el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Cámara de Cuentas;
- 15) Elaborar y actualizar los reglamentos, manuales, guías y demás instrumentos que se requieran para su desarrollo organizacional y administrativo;
- 16) Auditar o analizar con oportunidad la ejecución del presupuesto de ingresos y Ley de Gastos Públicos que cada año aprueba el Congreso Nacional;
- 17) Participar por iniciativa propia, o apoyando a otros organismos, en actividades que prevengan o combatan la corrupción;
- 18) Suscribir convenios de cooperación técnica, con instituciones nacionales e internacionales, relacionados con sus funciones;
- 19) Evaluar el trabajo de auditoría externa efectuado por firmas o personas naturales privadas, en las entidades y organismos sujetos a esta ley;
- 20) Proporcionar asesoría técnica a las entidades y organismos sujetos a aplicación de esta ley, respecto a la implantación del Sistema Nacional de Control y Auditoría en las materias que le competen, de acuerdo con esta ley;
- 21) Emitir los reglamentos que sean necesarios para la cabal aplicación de esta ley;
- 22) Todas las demás que tiendan a fortalecer y promover la gestión eficiente, eficaz, económica y transparente de la administración de los recursos públicos y la rendición de cuentas”.

Al tenor de lo previsto por el Art. 50 del Reglamento de aplicación de la Ley 10-04, No. 06-04 del 20 de septiembre del 2004, “El control legislativo corresponde al Congreso Nacional, de conformidad a lo establecido en el numeral tercero del Art. 7 de la Ley 10-04, el cual será ejercido mediante la revisión del Informe Anual que conforme lo establecido en el Art. 79 numeral 2 de la Constitución de la República, la Cámara de Cuentas rendirá en la primera legislatura ordinaria de cada año”.

Además, cabe precisar las disposiciones del Art. 59 del citado Reglamento, que dice: “La Cámara de Cuentas rendirá al Congreso Nacional, en la Primera Legislatura Ordinaria de cada año, acorde con lo establecido en el Art. 79 numeral 2) de la Constitución de la República, el informe respecto del examen de las cuentas generales y particulares de la Nación correspondiente al ejercicio fiscal del año anterior”.

**«ARTICULO 80.- Los miembros de la Cámara de Cuentas durarán cuatro años en sus funciones».**

En este contexto, el Art. 14 de la actual Ley 10-04 del 20 de enero del 2004 precisa que: “Los miembros de la Cámara de Cuentas sólo podrán ser separados de sus cargos durante el ejercicio de su mandato por el Senado de la República, en virtud de decisión motivada, por incumplimiento de sus responsabilidades o por la comisión de graves irregularidades, previo estricto respeto del derecho de defensa”.

Y el Art. 14 del Reglamento No. 06-04 del 20 de septiembre del 2004 establece que: “Los cargos de los Miembros del Pleno de la Cámara de Cuentas quedarán vacantes de manera definitiva en caso de:

- 1) Terminación de mandato;
- 2) Fallecimiento;



- 3) Renuncia, que deberá formularse ante el Senado de la República;
- 4) Incompatibilidad sobrevenida;
- 5) Interdicción judicial;
- 6) Sentencia o decisión con autoridad de cosa juzgada, condenatoria por crimen o delito que conlleven penas privativas de libertad;
- 7) Destitución por el incumplimiento de deberes propios del cargo, acorde a lo prescrito por el Art. 14 de la Ley 10-04”.

**«ARTICULO 81.- Para ser miembro de la Cámara de Cuentas se requiere ser dominicano en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido la edad de 25 años y ser doctor o licenciado en Derecho, licenciado en Finanzas, o contador público autorizado. La ley determinará las demás condiciones para ser miembro de dicho organismo».**

En lo relativo a los requisitos para formar parte de este organismo, el Art. 11 de la actual Ley 10-04 del 20 de enero del 2004 establece: “Requisitos para ser miembro de la Cámara. Para ser miembros de la Cámara de Cuentas se requiere, en adición a lo consagrado en el Art. 81 de la Constitución de la República, tener experiencia de por lo menos diez (10) años en la dirección de instituciones públicas, en departamentos importantes de éstas, en el ejercicio de la profesión respectiva o en asesorías relacionadas con las mismas, pudiendo ser acumulado el tiempo de desempeño de cada una de las actividades señaladas para la satisfacción del requisito de referencia”.

Además, el Art. 12 de dicha ley consagra las prohibiciones, al precisar dicho texto legal que: “No podrán ser designados miembros de la Cámara de Cuentas:

- 1) Quienes sean parientes entre sí, en línea directa en cualquier grado, o en línea colateral hasta el segundo grado inclusive, con el Presidente o el Vicepresidente de la República, o con los miembros del bufete directivo del Senado de la República;
- 2) Los contratistas del Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, nacionales o extranjeras, siempre que el contrato haya sido pactado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual;
- 3) Las personas naturales que tengan prohibición de suscribir contratos con instituciones del Estado por incumplimiento de anteriores obligaciones contractuales o por cualquier otra razón declarada por autoridad competente;
- 4) Los gerentes o administradores de las personas precedentemente señaladas;
- 5) Quienes tengan deudas con el Estado o hayan sido destituidos de un cargo público durante los tres últimos años anteriores a su inclusión en las ternas”.

Y el Art. 15 señala las incompatibilidades, estableciendo que: “La calidad de miembro de la Cámara de Cuentas es incompatible con todo otro cargo público o privado remunerado, con excepción de las actividades docentes. No obstante, cualquier miembro podrá formar parte de comisiones honoríficas, a condición de que lo notifique debidamente al pleno de la Cámara de Cuentas”.

**Martha Cristina Díaz Villafaña**

**«ARTICULO 82.- El Gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo de un ayuntamiento, cuyos regidores, así como sus suplentes, en el número que será determinado por la ley proporcionalmente al de habitantes, sin que en ningún caso puedan ser menos de cinco; serán elegidos, al igual que el Síndico del Distrito Nacional y los Síndicos Municipales y sus suplentes, por el pueblo de dicho distrito y de los municipios, respectivamente, cada cuatro años, en la forma que determinen la Constitución y las leyes, mediante candidaturas que podrán ser propuestas por partidos políticos o por agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales».**

1.- La institución del Ayuntamiento fue traída de Europa por los españoles durante la época colonial y constituye hoy por hoy una de las más antiguas de toda América. La primera Constitución, votada por Asamblea Constituyente celebrada en la Villa de San Cristóbal, el 6 de noviembre del 1844, visiblemente influenciada por la Constitución de Cádiz del 1812, instauro los ayuntamientos como entes de poder y control para pequeñas demarcaciones de territorio. (García, Juan Jorge: Pág. 401).

2.- Desde su establecimiento en el país, la autoridad municipal ha tenido altas y bajas, llegando a ser tan sombría, que en sus inicios la Liga Municipal Dominicana precisaba de la autorización expresa del Poder Ejecutivo para las iniciativas de cierta relevancia; y en la década del 1950, se suprimió la estructura orgánica municipal en el Distrito Nacional, constituyéndose el Consejo Administrativo del Distrito Nacional el cual funcionaba como una dependencia directa del Poder Ejecutivo. (García, Juan Jorge: obra citada).

3.- Una eventual reforma en la Carta Magna debe, necesariamente consignar de manera clara y contundente la existencia y reconocimiento del Poder Municipal como Poder del Estado, ejercido por los ayuntamientos.

4.- Un aspecto que requiere urgente atención en la normativa constitucional es lo que se refiere al excesivo y creciente número de nuevas demarcaciones. La creación de municipios y distritos municipales parece no tener fin. Si bien es cierto que en algunos casos se justifica la elevación de categoría de determinada comunidad, no es menos cierto que en muchos otros se trata de un exceso que tiene como consecuencia la obligatoriedad de ampliar aun más la ya abultada burocracia estatal y el correspondiente reclamo de oficinas municipales, judiciales y electorales, entre otras.

5.- Es necesario además, transferir del Presidente de la República a los Concejos de Regidores correspondientes, la facultad de suplir las vacantes de síndicos y regidores previstas en el Art. 55.11. Dicha escogencia deberá realizarse a partir de una terna sometida en un plazo de 15 días por el máximo organismo del partido postulante en esa demarcación territorial y en su defecto por el máximo organismo nacional.

Del mismo modo resulta inaceptable y contradictorio con el concepto de una verdadera Autonomía Municipal, el hecho de que el citado Art. 55, en su inciso 25, faculte al Presidente de la República para: “Anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos.” e incluso; más aun los términos del siguiente inciso (55.26), en el sentido de: “Autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales”.

6.- Es importante destacar que este Art. considera el mínimo de regidores, pero no así el número máximo de estos funcionarios. Es un hecho innegable que con el incremento galopante de la población dominicana, también aumenta la matrícula de los ediles, por lo cual urge que se implemente un mecanismo con la finalidad de controlar el creciente número de regidores.

7.- Otro aspecto que, aun cuando no parece tener tanta importancia, tampoco deja de tenerla, es el que se refiere a los nombres con que se identifica a los ejecutivos municipales, pues a pesar de que nuestra Carta Magna les identifica como: “Síndico y Suplente de Síndico”; en la práctica se les suele llamar “Alcaldes”, nominación que incluso es asumida y promovida por muchos de los propios incumbentes. Esta definición constitucional pondría al país, en ese aspecto, a la altura del resto del mundo, pues se identificaría a estos funcionarios al igual que sus homólogos en el resto del mundo, poniéndole fin, dicho sea de paso a la diversidad de nomenclaturas que van desde Síndico, Suplente de Síndico, Vicesíndicos, Alcaldes y Vicealcaldes. La posible confusión con otros alcaldes no es relevante, pues el de las prisiones es “Alcalde”, el Juez de Paz, hace tiempo que no lleva ese nombre, y el de las Secciones en el área rural se denomina como: “Alcalde Pedáneo”, como es bien sabido por ejercer sus funciones de pie.

Sobre este mismo aspecto es importante reseñar que cuando la Constitución hace referencia a los “Suplentes de Síndico”, no establece la vocación para ocupar la vacante por parte de estos, menos aún; inclusión en la co-dirección del cabildo que se asume con la nueva designación de “Vicesíndico”, todo lo cual más que por leyes especiales debe ser fijado por la propia Carta Magna.

En tal sentido, debe considerarse la posibilidad de sustituir la designación de Síndico por la de Alcalde y la de Suplente de Síndico por la de Vicealcalde, dejando claramente establecida la facultad de éste último para suplir la falta temporal o definitiva del primero.

8.- Una Constitución no es, ni puede ser jamás un glosario o código con todas las normas que rigen la vida municipal, por lo que se hace necesario que por este importante instrumento político se fijen los principios rectores esenciales para dejar claramente

establecida la existencia del Poder Municipal, sin que se explye en detalles que en buen derecho deben ser objeto de leyes adjetivas, de ahí que basta con que se delimiten las responsabilidades fundamentales de los ayuntamientos, reservando a las leyes especiales el resto de los detalles.

**«ARTICULO 83.-** *Los ayuntamientos, así como los síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes».*

1.- En la actualidad, casi todos los países del mundo y muy especialmente los más desarrollados, hacen descansar sobre este importante estamento del Estado diversas responsabilidades de trascendencia en el quehacer cotidiano de la comunidad.

2.- Si bien es cierto que como país hemos tenido un despertar y repunte en la vida municipal, no es menos cierto que se ha tratado de un avance moderado en relación al necesario para un verdadero desarrollo sostenido de ese estratégico segmento poblacional.

3.- Un primer aspecto que salta a la vista es la necesidad de que los ayuntamientos tengan una autonomía real, que opere una verdadera descentralización y no una simple desconcentración, como ocurre en la práctica; es decir, que se encuentre avalada por un conjunto de normas y prerrogativas que la reafirmen sin dejar la menor duda en relación a los funcionarios o instituciones que eventualmente podrían medrar los poderes del municipio. Tal pretensión es al fin y al cabo una aspiración modesta, sobre todo si recordamos que, aun los romanos, en la antigüedad, concedían un importante grado de autonomía a los ayuntamientos o sus equivalentes para el manejo de sus propios asuntos.

4.- Al tratar el tema de la Autonomía en su obra sobre Derecho Constitucional, Eduardo Jorge Prats, apunta lo siguiente: “La

garantía institucional de la Autonomía Municipal garantiza a dicha autonomía una protección contra su supresión y vaciamiento de sustancia. Ciertamente el legislador debe dar forma jurídica a la institución garantizada, pero respetando determinados límites”. (Tomo II, Pág. 824).

5.- Se infiere de los planteamientos del eminente jurista antes citado, que en una Autonomía para que sea funcional debe mostrar soberanía en el orden político, territorial, personal, financiero, tributario, normativo, contractual, de planificación y de organización, entre otros. (Idem. Págs. 827-833).

6.- Juan Pablo Duarte, en su proyecto de Constitución reservó a los ayuntamientos un espacio importante al concebir como poderes del estado: el Poder Municipal, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo (curiosamente en el citado proyecto aparece el Poder Municipal enunciado en primer lugar).

De eso se trata justamente la democracia, de la distribución racional del poder. De que cada Poder del Estado pueda ejercitar sus facultades de manera libre e independiente; sin ingerencias, ni controles, presiones o estrangulamientos al margen de la Constitución y las leyes.

7.- Es principio universalmente aceptado en toda nación democrática el indiscutido predominio del concepto “muchos poderes” (ejecutivo, legislativo, judicial, municipal, electoral) por encima del concepto “mucho poder”, concentrado en torno a una persona o sector del Estado-Gobierno.

8.- Llama poderosamente la atención el hecho de que la Ley 32 del 30 de abril del 1845 mostraba un inusitado avance en relación a la actual legislación, pues confería a los ayuntamientos importantes y numerosas facultades que van desde atraer individuos laboriosos, realizar censos y reportar al ejecutivo las malas conductas del gobernador, por solo citar algunas. En consonancia con lo anterior,

las modificaciones introducidas en las constituciones de 1865 y 1866 reconocen de manera expresa el Poder Municipal facultan a los ayuntamientos para crear escuelas, fomentar la agricultura y recomendar oficialmente ciudadanos para los cargos de jueces y gobernadores, entre otros aportes a la distribución equitativa del poder.

En contraposición a lo anterior, la excesivamente politizada historia de nuestro país, se ha encargado de desvirtuar esa preponderancia de los ayuntamientos y municipios de tal modo y manera que el crecimiento y empoderamiento del Poder Ejecutivo han venido dejando como secuela un decrecimiento relativo del Poder Municipal.

9.- Resulta del mismo modo preocupante la permanente o cuando menos frecuente ingerencia y toma de decisiones por parte del Poder Ejecutivo en cuestiones que ordinariamente corresponden o afectan a los ayuntamientos, ignorando a todas luces la existencia de dichas instituciones edilicias. No han sido pocas las quejas, y los conflictos surgidos entre las entidades edilicias y el Poder Ejecutivo a propósito de cuestiones que en principio han debido ser resueltas por el “gobierno local”, pero que en definitiva y ante la falta de normas constitucionales suficientemente claras al respecto, el “gobierno central” de turno se ha abrogado la facultad de tomar sus propias decisiones, irrespetando resoluciones y propósitos del municipio.

**«ARTICULO 84.-** *La ley determinará las condiciones para ejercer los cargos indicados en los artículos 82 y 83. Los extranjeros mayores de edad podrán desempeñar dichos cargos en las condiciones que prescriba la ley, siempre que tengan residencia de más de 10 años en la jurisdicción correspondiente».*

1.- Actualmente el funcionamiento de los ayuntamientos y la vida municipal se rigen esencialmente por los citados Arts. 82 al 85 de



la Constitución, la Ley 3455 de Organización Municipal, la Ley 5622 sobre Autonomía Municipal, la Ley 3456 sobre Organización del Distrito Nacional y la Ley 149 que crea la Liga Municipal Dominicana, entre otras.

2.- Es realmente sorprendente que todavía en estos tiempos, nuestra Constitución, lejos de establecer un mecanismo para llenar las vacantes de Síndicos y Regidores en forma y manera que se resuelva la cuestión dentro de los parámetros propiamente municipales, la Carta Magna vigente faculta al Presidente de la República para intervenir en la solución de tales casos, lo cual resulta a todas luces improcedente, pues con ello la propia Constitución (Art. 55.11), propicia una visible y manifiesta ingerencia del ejecutivo en los asuntos municipales.

3.- Quienes tengan el privilegio de participar en una reforma, deben asumir la responsabilidad histórica de implementar los mecanismos necesarios para controlar la tendencia a subdividir el país de manera excesiva con la creación de nuevas e innecesarias demarcaciones territoriales, lo cual se consigna en los Arts. 5 y 37.6 de nuestra Carta Magna.

4.- En aras de protección real de la dominicanidad, las costumbres, tradiciones y total soberanía de la Nación; una reforma constitucional debe suprimir la parte in fine del Art. 84, en la cual se consigna que: “Los extranjeros mayores de edad podrán desempeñar dichos cargos en las condiciones que prescriba la ley, siempre que tengan residencia de más de diez años en la jurisdicción correspondiente”. Aun cuando algunos dominicanos ocupen tales cargos o sus equivalentes en otros países, lo usual en estos casos es que adquieran la nacionalidad correspondiente, lo cual no es requerido en el actual texto constitucional.

**«ARTICULO 85.- Tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, los ayuntamientos estarán obligados a mantener las**

*apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios. Los ayuntamientos podrán, con la aprobación que la ley requiera, establecer arbitrios, siempre que éstos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes».*

1.- Es un hecho innegable que con un desarrollo sostenido de los ayuntamientos, tendremos también un marcado desarrollo del propio gobierno central, de las comunidades y demarcaciones que representan, y consecuentemente de sus propios habitantes.

2.- Partiendo del colorario de que quién controla el dinero, controla el poder, es indispensable que la Liga Municipal Dominicana y los ayuntamientos resulten beneficiados con los recursos necesarios para un adecuado funcionamiento. El permanente estado de necesidad en que subsisten los ayuntamientos y permanente condición de mendigos que tienen que asumir frente a los gobiernos de turno limita sustancialmente la independencia y autonomía que estos deben exhibir. Un mecanismo expedito con la regla aplicable para fijar el monto de la asignación de los recursos puede contribuir significativamente en la solución de esta parte del problema; de ahí que, en una reforma al respecto, debe quedar establecida, de una vez y por todas, como norma constitucional, la asignación para los municipios, de un monto no menor del 10% del presupuesto de la Nación consignado en la Ley de Gastos Públicos aprobada anualmente al efecto.

**José Ml. Glass Gutiérrez**

**«ARTICULO 86.-** *Habrá en cada provincia un gobernador civil, designado por el Poder Ejecutivo.*

*Párrafo.- Para ser gobernador se requiere ser dominicano, mayor de veinticinco años de edad y estar en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.*

**ARTICULO 87.-** *La organización y régimen de las provincias, así como las atribuciones y deberes de los gobernadores civiles, serán determinados por la ley».*

El artículo 86 y su párrafo al establecer la designación del gobernador civil y las condiciones para ocupar dicha función; consigna la representación personal del poder ejecutivo en el ámbito provincial, función esta que podríamos definir, como una extensión del poder ejecutivo, resultando válido considerar “la provincia” como un sub-asiento del gobierno nacional, dentro de la primera división político - territorial de la nación que establecen los párrafos primero y tercero del Art. 5 de la Constitución. Esta división del territorio dominicano en provincias, ejerce influencia sobre prácticamente toda la organización administrativa, judicial y sobre todo política y electoral de la República, permitiendo por medio de la misma determinar el ámbito de actuación y competencia de cada institución y funcionario público.

El gobernador civil es un funcionario público designado por el poder ejecutivo, ejerciendo la potestad que a tales fines le confiere el numeral 1 del Art. 55 de la Constitución.

La creación de la figura del gobernador civil por nuestra Constitución hace posible, la necesaria conexión entre el poder y los ciudadanos, y de ahí la participación o intervención del pueblo en las decisiones estatales, lo cual asegura la condición democrática del ejercicio del poder, que es una de las características del gobierno dominicano.

En la actualidad la figura del gobernador civil provincial se ha convertido en un verdadero mediador y canalizador de los problemas y necesidades de los pueblos de las provincias y el gobierno, permitiendo una actuación más rápida y eficaz de la labor del poder ejecutivo.

La Constitución nuestra ha puesto en manos del Congreso de la República, la facultad de crear por medio leyes las provincias, así como sus límites y organización, de acuerdo con el párrafo tercero del Art. 5, el numeral 6) del Art. 37 y el Art. 87 de dicha Carta Magna, ante lo cual ha sido votada la Ley No. 5220, del 21 de septiembre del año 1959, sobre División Territorial de la República Dominicana, modificada por Ley No. 163-01 que crea la provincia de Santo Domingo, la cual establece en su Art. 1 “El territorio de la República Dominicana lo integran: El Distrito Nacional y las provincias: La Altagracia, Azua, Bahoruco, Barahona, Dajabón, Duarte, Elías Piña, Espaillat, Hato Mayor, Independencia, María Trinidad Sánchez, Monseñor Nouel, Monte Cristi, Monte Plata, Pedernales, Peravia, Puerto Plata, La Romana, Salcedo, Samaná, San Cristóbal, San José de Ocoa, San Juan, San Pedro de Macorís, Sánchez Ramírez, Santiago, Santiago Rodríguez, Santo Domingo, El Seibo, Valverde y La Vega”.

La división territorial en provincias, a diferencia de lo que sucede en otros países, que han asimilado la forma de gobierno republicano, otorgando a cuerpos territoriales caracteres autónomos, tales como los Estados Unidos (esquema de naturaleza federal), o España e Italia (autonomía regional), el régimen de las provincias nuestro, no confiere ninguna facultad de gobierno por leyes propias, a las provincias, quedando el ejecutivo como el centro de todos los poderes y toda la maquinaria administrativa, erigiéndose en un estado constitucional unitario, como afirmara Manuel Amiana, en su obra *Notas de Derecho Constitucional*, Editorial Tiempo, S.A., 1995, página 190 “El Estado dominicano se formó bajo la influencia y abstracción de un centro político único y predominante, en la

capital de la antigua parte española de la isla. Se formó así como una Nación naturalmente unitaria, sin otras localizaciones de autoridad efectiva que las de las formaciones municipales provistas, desde los tiempos coloniales, de cabildos fuertemente imbuidos de la idea de que a ellos correspondía la administración de los intereses regionales. La división por provincias estaba apenas esbozada en lo administrativo, aunque algo más destacado en lo judicial. Fue natural pues que, al formularse en 1844 la Constitución dominicana, ni siquiera por los más extravagantes se hablara de federalismo. Se dividió el territorio nacional en provincias solo para facilitar la administración descentralizada de ciertos asuntos nacionales...”, contrario a lo que ocurre con los municipios, que la misma constitución les declara independientes en el ejercicio de sus funciones.

El cumplimiento al Art. 87 de la Constitución, el congreso ha determinado las atribuciones de los Gobernadores Civiles, lo cual realizó por medio de la Ley No. 2661 del 31 de diciembre del año 1950, sobre Atribuciones y Deberes de los Gobernadores Civiles de las provincias, y sus modificaciones, confiriéndoles a estos funcionarios, la representación del Poder Ejecutivo en la provincia en que ejerce sus funciones, y asignándoles amplias facultades de dirección, control, supervisión y vigilancia dentro de la demarcación provincial, debiendo mantenerse en comunicación con el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Estado de Interior y Policía, excepto cuando actúe como supervisor de las actividades nacionales que tenga dentro de su jurisdicción, consignadas en el Art. 6, inciso 7 de la Ley 2661, caso en el cual, podrán en virtud del Art. 8 de dicha ley, informar directamente al Presidente de la República, al mismo tiempo que a la Secretaría de Estado de Interior y Policía; teniendo además que rendir una memoria explicativa de sus actividades al término de cada año, de todo lo cual se infiere, lógicamente, que el régimen de las provincias está bajo el control de los Gobernadores Civiles.

Los Arts. 86 y 87 constituyen algunas de las normas en la Constitución dominicana que se contraponen al principio de la descentralización, sin embargo, y al mismo tiempo, pero en sentido opuesto, forman parte de las bases del principio de eficacia del ejercicio del poder del gobierno de la nación, mediante el cual se hace posible alcanzar el objetivo de cumplir con la finalidad principal del estado, que lo es, la protección efectiva de los derechos de la persona humana.

**Radhar Ant. Coronado Romero**

**«ARTICULO 88.-** Es obligatorio para todos los ciudadanos ejercer el sufragio.

*El voto será personal, libre y secreto.*

*No podrán votar:*

- 1.- *Los que hayan perdido los derechos de ciudadanía y aquellos a quienes se les hayan suspendido tales derechos, por virtud de los artículos 14 y 15 de esta Constitución.*
- 2.- *Los pertenecientes a las fuerzas armadas y cuerpos de policía.*

**ARTICULO 89.-** *Las Asambleas Electorales se reunirán de pleno derecho el 16 de mayo de cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República; asimismo, para elegir los demás funcionarios electivos, mediando dos años entre ambas elecciones. En los casos de convocatoria extraordinaria, se reunirán a más tardar sesenta días después de la publicación de la ley de convocatoria.*

**ARTICULO 90.-** *Corresponde a las Asambleas Electorales elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República, los Senadores y los Diputados, los Regidores de los Ayuntamientos y sus suplentes, el Síndico del Distrito Nacional y los Síndicos Municipales y sus suplentes, así como cualquier otro funcionario que se determine por la ley.*

**Párrafo.-** *Cuando en las elecciones celebradas para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, ninguna de las candidaturas obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección cuarenta y cinco días después de celebrada la primera. En esta última elección participarán únicamente las dos candidaturas que hayan obtenido mayor número de votos en la primera elección.*

**ARTICULO 91.-** *Las elecciones se harán según las normas que señale la ley, por voto directo y secreto, y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos.*

**ARTICULO 92.-** *Las elecciones serán dirigidas por una Junta Central Electoral y por juntas dependientes de ésta, las cuales tienen facultad para juzgar y reglamentar de acuerdo con la ley.*

*Párrafo.- Para los fines de este artículo, la Junta Central Electoral asumirá la dirección y el mando de la fuerza pública en los lugares en donde dichas votaciones se verifiquen».*

### **I. Algunas glosas generales a modo de preámbulo**

La interpretación de la norma es una actividad tan vieja como la existencia de la Constitución de los primeros agrupamientos humanos en el globo terráqueo, verbigracia, la gens, el clan, la tribu, la horda, la familia, la *civitas* o la *polis*, y el Estado Nacional moderno en una versión autocrática, en cuyo contexto *prima facie* la función de descifrar el contenido del derecho tenía un carácter mágico-religioso o divino, pues tal ministerio de origen sagrado corría por cuenta del consejo de sabios, sumos pontífices, escribas o doctores de la ley, y de aristócratas judiciales o de las togas, entre otras personas dotadas de virtudes excelsas con aproximación hacia la santidad.

Situado en el origen de la tradición jurídica romano-germánica cuenta la historia que entre las postrimerías y principios de los Siglos I y II de la era cristiana la interpretación del derecho estuvo a cargo de las escuelas sabiniana y proculeyana que tuvieron como fundadores a Masurio Sabino y Proculo que fue discípulo de Marco Antistio Labeo, respectivamente, entre cuyos egresados se hallan en el primer caso Cayo Casio Longino, Papiniano, Paulo, Ulpiano, Modestino y Gayo, y en segundo lugar otros juristas de poca incidencia en la dogmática de la época, tales como Celso y Neracio Prisco.

Entre los sabinianos y proculeyanos en la labor demiúrgica aplicada para descifrar el contenido de la ley se suscitaban diferencias



bastante obvias, puesto que los epígonos de Masurio Sabino al interpretar el derecho seguían el método histórico mediante la adhesión a la práctica tradicional y el apego férreo a la experiencia acumulada bajo la impronta de los primeros jurisconsultos romanos, a riesgo de dejar de lado la lógica y la racionalidad, si fuere necesario en aras de procurar la solución del caso concreto, mientras que los seguidores de Proculo eran defensores a ultranza de la estricta interpretación del texto legal, tras insistir que las palabras y las frases debían mantener un significado unívoco y constante, lo cual se traduce en el uso del método gramatical o literal para conocer el alcance de la norma jurídica.

Durante la Edad Media la misión de interpretar el derecho legado en el *corpus juris civilis*, tras la fundación de las primeras universidades en Europa, hubo de correr por cuenta en primer lugar de los glosadores, entre los cuales cabe citar a Pepo, Irnerio, Búlgaro, Martino Gosia, Giovanni Bassiano, Azzo y Accursio, quienes a través del método escolástico bajo el dominio cognoscitivo de la gramática, de la dialéctica y de la retórica instruían sobre la Jurisprudencia que en esa época era la ciencia que comprendía el conocimiento de las cosas humanas y divinas, cuya enseñanza se llevaba a cabo mediante las glosas exegéticas que se hacían de los textos de la compilación justiniana para procurar el desciframiento de la *ratio legis* de la obra monumental del gran legislador del imperio romano de oriente.

En las postrimerías de la Edad Media surge la escuela de los comentaristas, cuyos precursores fueron Bartolo como principal mentor y su discípulo Baldo Ubaldis, quienes al igual que los glosadores tuvieron como ocupación la enseñanza de la Jurisprudencia basado en la compilación justiniana, pero la interpretación que hicieron de dicha obra estuvo destinada a procurar la solución de los casos prácticos de la vida cotidiana sin mayor rigor académico bajo el entendido de que el derecho debía acomodarse a los hechos, aunque aún así nada obstó para

reconocer la labor de este jurisconsulto medieval, hasta el punto que los letrados de entonces acuñaron el brocardo de *nemo jurista nisi bartolista* que puede quedar traducido como que sin ser bartolista nadie adquiriría la condición de jurisperito.

A través de tan sucinto recuento histórico, huelga decir que en nuestros días interpretar, glosar, comentar, escoliar o hacer exégesis sobre un determinado texto jurídico son términos que adquieren una sinonimia casi perfecta, cuyo resultado tampoco nadie se atreve a negar que constituye una fuente auténtica del derecho, la cual suele ser llamada como doctrina o dogmática, a tal punto que puede erigirse en norma de cumplimiento obligatorio cuando el legislador le confiere un carácter positivo mediante la incorporación de su contenido en una ley.

Igualmente cabe abundar que en la tradición de la cultura romana la noción de Constitución hubo de carecer del alcance que en nuestros días suele tener bajo el amparo de la filosofía política y de la sociología jurídica, puesto que a la sazón tal idea era traducida como la voluntad del Príncipe o del Emperador erigida en ley. De ser así, la raíz atávica de dicha categoría en puridad conceptual se debe buscar en la revolución del pensamiento humanístico que tuvo lugar en occidente, a partir del Siglo XVIII, cuyos principios básicos quedaron escritos en la Proclamación de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Uno de los paradigmas imperantes en los países de derecho continental que tuvo lugar, a contar de ahí, específicamente durante el siglo decimonónico fue la codificación jurídica, cuya técnica legislativa quiso subsumir en un cuerpo legal unificado toda la casuística dable en la escena social para restringir a la rama judicial del poder político del Estado el libre ejercicio demiúrgico de la interpretación de la norma bajo la supuesta aspiración de evitar a ultranza la injerencia de los jueces en la

tarea de votar la ley. Así, la judicatura debía aplicar el derecho a secas, sin consulta alguna de los libros, de opiniones doctrinales vertidas en escritos de juristas, ni tampoco tenía que acudir a los precedentes jurisprudenciales sentados en decisiones anteriores. En fin de cuentas, el juzgador sólo era un ser inerte, un autómatas, o bien fungía como mera boca de la ley, tal como quedó previsto en la tesis montesquiana.

En tales países de fuerte tradición positivista, la tendencia de ceñirse así al contenido de la ley hubo de morigerarse cuando las corrientes del constitucionalismo europeo empezaron a incidir en el campo jurídico, lo cual aconteció *prima facie* a partir del modelo constitucional de 1919 que tuvo lugar en la ciudad Weimar, y con mayor ahínco a contar de la Segunda Guerra Mundial, pues de ahí en adelante la Constitución fue objeto de interpretación y de aplicación en el plano judicial.

En la teoría general de las fuentes del Derecho, salta a la vista que la Constitución, conocida también como la Carta Magna, el Pacto Social o Fundamental de un país determinado, es la ley de mayor jerarquía de una sociedad jurídicamente organizada que tiene por objeto teleológico la estructuración del Poder político del Estado bajo el engarce armónico de los factores reales imperantes en cualquier Nación.

A contrapelo de esa premisa, una Constitución queda siendo un código de letras muertas, sin aplicación, cuando su articulado carece de interpretación judicial alguna, en cuyo caso el contenido escrito plasmado en ella termina viéndose como una hoja o pedazo de papel, tal como una vez metafóricamente discurriera el Dr. Joaquín Balaguer, al parafrasear a Ferdinand Lasalle, ilustre autor de origen alemán, pero en las postrimerías del Siglo XX cabe aseverar que dicho cuadro de presupuestos fácticos vino a dar un giro copernicano, a propósito de la mixtura imperante en el control de la constitucionalidad. Esto así, debido a que a raíz de la reforma del texto sustantivo operada en

1994, la Suprema Corte de Justicia, tras quedar conformada en 1997, a través de una ingente labor consumada en la materia se ha erigido en guardiana de la Constitución, lo cual por extensión ha repercutido favorablemente en los tribunales del orden jurisdiccional que suelen administrar justicia bajo el predicamento de la carta magna de la nación jurídicamente organizada en Estado democrático de Derecho.

Sin ese cambio tan notable en el proceder de la judicatura la obra que nos aboca a comentar, a glosar, a escoliar, hacer exégesis o interpretar, la Constitución de la República fuera considerada como una tarea intelectual ajena a los jueces, más propia de los políticos, puesto que durante muchos años la Ley de leyes era vista como un cuerpo de preceptos programáticos de carácter dialéctico o teórico sin aplicación judicial alguna, pero a sabiendas de la existencia del control difuso de la constitucionalidad, por lo que de vez en cuando había cabida para referirse respecto de algún litigio, cuya solución requería mediante la vía excepcional la nulidad de una norma que no estuviera conforme con el contenido del pacto fundamental de la Nación jurídicamente organizada.

## **II. Algunas glosas sobre 5 artículos de la Constitución de la República**

Los 5 artículos de la Constitución de la República, cuyos comentarios corren por cuenta de quien ésto escribe son los números 88, 89, 90, 91 y 92, los cuales en esencia dan cabida a la fundamentación sustantiva del sistema electoral dominicano, temática que suele estar estrechamente vinculada con los intrínquilis de la filosofía política, puesto que si bien es verdad que la teoría montesquiana de la separación de los poderes públicos viene a reducir a tres las ramas encuadradas en la esfera del Estado, no menos cierto es que hay autores de connotada ilustración cognoscitiva que procuran dejar sentado como presupuesto fáctico de contenido real la existencia de un cuarto poder en la estructura estatal que según Edmond Burke debía

ser la prensa o *mass media*, pero que en la mentalidad ilustre del patricio Juan Pablo Duarte y Díez tenía que corresponder a los Ayuntamientos ese sitio, mientras que igualmente en el lar nativo el pensador antillano Eugenio María de Hostos hizo saber que tal lugar le pertenecía al poder electoral de donde resultaba la legitimidad de las autoridades electivas de la nación jurídicamente organizada.

## **Título X**

### **De las Asambleas Electorales**

Art. 88. - Es obligatorio para todos los ciudadanos ejercer el sufragio.

El voto será personal, libre y secreto.

#### **No podrán votar:**

- 1) Los que hayan perdido los derechos de ciudadanía y aquellos a quienes se les hayan suspendido tales derechos, por virtud de los Arts. 14 y 15 de esta Constitución.
- 2) Los pertenecientes a las fuerzas armadas y cuerpos de policía.

De la lectura hermenéutica del Art. supra indicado se desprenden tres instituciones políticas del constitucionalismo que ameritan ser comentadas con cierta amplitud doctrinal por la dimensión que suelen tener en el perfeccionamiento de la democracia, tales figuras son las siguientes:

La noción marco de asamblea sin apelativo alguno tiene que ver con una reunión de personas, una sesión de trabajo, lo que a su vez denota un cuerpo constituido para deliberar, y en término llano significa comité, órgano ejecutivo, comisión, consejo o colegio. En una mirada retrospectiva cabe abundar que dicha idea guarda relación histórica con la *concilia et comitia plebis* que eran

asambleas populares de los romanos convocadas para elegir los magistrados menores y para votar las leyes inherentes al derecho privado o *jus privatum*.

En nuestros días el término asamblea resulta ser un concepto legal seguido de múltiples apelativos y por demás acogido en la jerga técnica de la mayoría de las ramas del positivismo jurídico, tales como en el derecho comercial, administrativo, constitucional, internacional público y procesal civil. Así, verbigracia, se suele evocar y escribir sintagmas nominales diversos, entre ellos Asamblea de Accionistas, Asamblea de lo Contencioso, Asamblea Nacional, Asamblea General de las Naciones Unidas y Asamblea Plena de los Jueces de la Corte de Casación para sólo citar algunos ejemplos ilustrativos.

Inmerso en el contexto del derecho patrio las asambleas electorales quedan traducidas como los colegios o mesas a donde tienen que acudir la masa de votantes cada cuatro años para ejercer el derecho al sufragio en procura de escoger a los funcionarios que van a dirigir los destinos nacionales por mandato de representación, entre los cuales se debe citar al Presidente de la República, así como al Vicepresidente, los Senadores y Diputados, Síndicos y Regidores.

**El sufragio en el constitucionalismo dominicano.** *Lato sensu* se trata de una institución que denota sistema electoral, cuya esencia radica en procurar la perpetuación de la democracia como régimen político propicio para garantizar la participación del pueblo en la toma de decisiones mediante la reivindicación de la teoría de la representación bajo el amparo de la fusión ecléctica de las tesis complementarias de la soberanía popular y de la delegación del poder político del Estado en las personas que resultan elegidas en las asambleas comiciales.

Al ser así, el sufragio se traduce en una institución derivada en términos generales del derecho público con fuerte arraigo

democrático mediante la cual los ciudadanos de una Nación jurídicamente organizada suelen quedar facultados para elegir a sus gobernantes, pero *strictu sensu* dicha figura puede encuadrarse en otras ramas de aquel tronco jurídico, tales como el derecho constitucional, administrativo y electoral.

En puridad el sufragio constituye la expresión acrisolada de la democracia representativa o parlamentaria que se pone de manifiesto a través del voto, cuyo ejercicio les asiste a todos los ciudadanos, salvo las excepciones determinadas en las leyes sustantiva y adjetiva, entre ellas la minoridad, la interdicción judicial, la incapacidad jurídica, la degradación cívica principal o accesoria, la privación de los derechos civiles y políticos, la pérdida de la ciudadanía por las razones previstas legalmente, o por pertenecer a un cuerpo falto de deliberación política o partidaria, igual como acontece con los miembros de las instituciones castrenses y policiales.

De ahí queda sentado que entre nosotros exista el sistema de elección mediante el sufragio universal para permitirles a todos los ciudadanos habilitados o en pleno goce de los derechos civiles y políticos el ejercicio del voto, sin tomar en cuenta ninguna limitación de carácter patrimonial o letrada, tal como ocurrió hasta el año 1865, cuando sólo se les impedía a las personas del género femenino participar en las elecciones, lo que posteriormente fue abolido en 1942, a propósito de la incorporación de la mujer a la masa de votantes en la República Dominicana.

A la inversa de lo que acontece ahora en el liberalismo político cabe decir que las primeras constituciones escritas instituyeron un sufragio restringido para sólo permitirles el derecho de votar a las personas habilitadas legalmente, pero en razón de la fortuna o de la ilustración académica. Así, en el lar nativo, se puso en boga ese sistema de elección mediante el voto censitario y capacitario, pues en los modelos constitucionales proclamados durante la

primera y segunda República para poder elegir se les requería a los ciudadanos ser propietarios o arrendadores de bienes raíces, empleado público o profesar alguna ciencia o arte liberal.

En el campo de las disciplinas humanísticas de corte epistemológico, Sigmund Freud, maestro del psicoanálisis en un aserto de honda cavilación filosófica dejó constancia que nadie inmerso en la existencia terrenal sin amar, trabajar, jugar o divertirse, le era dable la felicidad, lo cual traducido en el plano político permite parafrasear que el hombre o la mujer, en tanto que han de interactuar en la comunidad civil bajo una trilogía de facetas, como animal político, como ser social y como ente axiológico o ético, sin participar en las funciones públicas del Estado y sin poder elegir a los gobernantes de la Nación jurídicamente organizada no puede alcanzar un desarrollo humano a plenitud.

El sufragio, en tanto que tiene cobertura jurídica de carácter nacional y supranacional, tras ser recogido en la Constitución de la República, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, constituye la vía legal por antonomasia para legitimar la detentación del poder político del Estado, y a la vez en término particular queda previsto como una institución subsumida en el Derecho electoral mediante la cual los ciudadanos participan a través del voto en la escogencia de los funcionarios públicos de libre elección popular.

Un aspecto de esta cuestión que suele erigirse en un nudo gordiano tiene que ver con la determinación de la naturaleza jurídica, tras carecerse en la materia de un criterio unánime o unívoco en las constituciones europeas o americanas, puesto que aparte de las características tradicionales del sufragio, verbigracia, universal, igualitario y secreto, se recoge en dichos textos fundamentales que dicha institución puede traducirse en un derecho, en un deber, en una función o en una obligación de todo



ciudadano, sin parar mientes que tales categorías contienen connotaciones distintas en el plano de la voluntad humana.

El debate sobre la cuestión se sitúa en discernir que cuando se establece el sufragio como un mero derecho se va a ejercer sin obligación alguna, y entonces ello tiende a favorecer la actitud de la gente hacia la abstención electoral. En cambio, cuando se trata de un deber y de una función el ciudadano corre con la obligación de votar, tal como a un servidor público de baja o alta jerarquía administrativa se le impone el imperativo categórico de desempeñar idóneamente el cargo o el ministerio puesto bajo su responsabilidad.

Al fin y al cabo la corriente doctrinal de mayor aceptación se estriba en aquella que procura situar el sufragio como un derecho que tiene como contenido el ejercicio de una función pública, cuya traducción pone de manifiesto que el Estado ha de contar con los medios adecuados, para hacerlo obligatorio.

Entre nosotros tal doctrina queda contemplada en la Carta Magna de la Nación jurídicamente organizada, pues la Constitución de la República instituye el sufragio obligatorio, tras establecer que el voto es un deber y un derecho a la vez, cuyo cumplimiento corre por cuenta de todo ciudadano dominicano que esté legalmente capacitado para ejercerlo, lo cual resulta así de la interpretación armónica de los Arts. 9, 13 y 89 de nuestro pacto político fundamental.

### **El derecho al voto en el constitucionalismo dominicano.**

El voto constituye una tradición de mucho arraigo en la cultura occidental que en principio tuvo un contenido de carácter religioso traducido como juramento o promesa hecha con la finalidad de conseguir una gracia de la divinidad, pero en la actualidad resulta ser una institución de derecho público que consiste en término gráfico en el acto material de depositar o echar en una urna la

boleta, la papeleta o el billete para así reivindicar o consumir el derecho obligatorio del sufragio.

En un sistema político exornado con los valores del pluralismo ideológico, del pleno ejercicio de las libertades públicas, el voto se erige en una fuente de poder, en un instrumento eficaz para expresar la voluntad del ciudadano, en un acto de soberanía, tras verse como una garantía tutelada y reconocida en la Constitución de la República, cuya eficacia comporta la participación de los sufragantes en la escogencia de las autoridades públicas de elección popular.

**En el constitucionalismo dominicano**, al igual que en el resto de los países donde impera la democracia representativa o parlamentaria como sistema político, el derecho de votar suele estar regido mediante la previsión normativa de las siguientes características jurídicas, a saber:

**El voto personal**, así el voto constituye una obligación ciudadana cuyo cumplimiento ha de realizarse *intuito personae et in personam*, y nunca por procuración, mandato o delegación, asimismo se quiere decir que el ejercicio de tal deber tiene que ser individual para reivindicar la igualdad del sufragio, tras quedar superada la aviesa práctica de antaño, desvirtuante de la paridad jurídica, al entronizar la desigualdad de los electores en este aspecto al permitírseles a unos cuantos de ellos contar con mayor cuantificación numérica de la boleta depositada en la urna mediante el voto múltiple, plural o familiar.

**El voto libre**, esta garantía constitucional tiene que ver con el respeto estricto de la voluntad política del elector, cuyo derecho de votar debe estar exento de presión alguna para contar con pleno albedrío, y así poner de manifiesto el principio de autonomía en el momento de ejercer el sufragio.

**El voto secreto**, constituye otra garantía que procura la protección del ciudadano frente a eventuales presiones que puedan provenir

del poder fáctico o político de la sociedad jurídicamente organizada que tras operarse el ejercicio del sufragio se llegue a cometer represalia por haber actuado en consonancia con el dictamen o el parecer de un libre elector.

**El voto obligatorio**, mediante la obligatoriedad del voto se procura evitar el abstencionismo electoral que pueda suscitarse en la actitud de la población sufragante, a tal punto que propenda a socavar la legitimidad de las autoridades provenientes de las asambleas comiciales, tras resultar escogidos funcionarios públicos de elección popular con precaria base de sustentación política.

**El voto directo**, a través de esta elección el sufragante hace la escogencia del candidato postulado por un determinado partido político sin intervención de delegados, así que mediante este procedimiento el votante no tiene que delegar en intermediarios, ello pone en contraposición a los sistemas electorales de primer y segundo grado, pues en uno se elige directamente, tal como ocurre entre nosotros, mientras que en el otro hay que acudir a terceras personas, lo cual acontece en los Estados Unidos de Norteamérica, cuando se trata de hacer la elección del presidente y vicepresidente de dicho país.

En nuestra historia republicana se ha dado una mixtura electoral, habida cuenta que desde 1844, tras proclamarse la independencia nacional, se hizo uso del voto indirecto para elegir el jefe del Estado y del Gobierno que suele recaer en la democracia representativa en la figura del Presidente de la Nación jurídicamente organizada, mientras que para las demás autoridades electivas se vino a recurrir al voto directo, lo cual se mantuvo así hasta el 1865, cuando en ese entonces se unificaron ambos procedimientos electorales para la escogencia de tales funcionarios públicos provenientes del sufragio, pero posteriormente se volvió al anterior sistema de naturaleza híbrida, cuyo último proceso comicial celebrado mediante dicha técnica data de 1887, pues a contar de las votaciones de 1924 se retomó el método que aún sigue vigente en el día de hoy.

Art. 89.— Las Asambleas Electorales se reunirán de pleno derecho el 16 de mayo de cada cuatro años para elegir el Presidente y Vicepresidente de la República; asimismo, para elegir los demás funcionarios electivos, mediando dos años entre ambas elecciones. En los casos de convocatoria extraordinaria, se reunirán a más tardar sesenta días después de la publicación de la ley de convocatoria.

Del contenido integral de este artículo, tras operarse la interpretación del espíritu del legislador constituyente, cabe decir que de dicho texto se desprende uno de los paradigmas de la democracia en su versión parlamentaria o representativa, con lo cual se hace alusión a las elecciones políticas, cuya celebración debe llevarse a cabo en un período predeterminado en la ley sustantiva de la nación jurídicamente organizada.

**Las elecciones en el constitucionalismo dominicano.** Tal expresión denota el acto de derecho público que hace propicia la alternabilidad en el ejercicio del poder político del Estado mediante la selección o escogencia de los candidatos postulados por los partidos legalmente reconocidos en el sistema electoral para ocupar los cargos electivos del gobierno de la Nación jurídicamente organizada.

En su acepción teleológica, las elecciones se traducen en la vía legal o en el medio jurídico usado para formalizar la participación política de los ciudadanos, en procura de legitimar el poder del Estado, en cuyos actos preparativos para su celebración en la fecha predeterminada en la ley sustantiva de la sociedad organizada, o bien durante el proceso de campaña electoral, se da cabida a la creación de una escuela abierta que permite la difusión de los valores auténticos de la democracia en su versión parlamentaria o representativa, tales como el pluralismo ideológico, el derecho de las minorías a quedar representadas en los estamentos del gobierno, la asociación con fines políticos, el sufragio activo y pasivo, la limitación temporal del ejercicio de la función pública

electiva, la libertad para elegir a través del voto directo, individual, secreto y obligatorio.

A la par con el contenido del Art. objeto de las presentes glosas cabe situar en su justo fuero la clasificación de las elecciones en el constitucionalismo vernáculo mediante la siguiente denominación:

**Elecciones ordinarias**, las cuales están previstas en cada cuatrienio para elegir a las autoridades gubernamentales electivas del Poder Ejecutivo, a saber el Presidente y Vicepresidente de la República, cuya fecha de celebración corresponde al 16 de mayo de cada cuatro años.

En el marco de esa categoría de votación quedan encuadradas por mandato constitucional las **elecciones de medio término**, cuya celebración tiene lugar el 16 de mayo de cada cuatrienio, mediando dos años entre ambas contiendas cívicas, para elegir los representantes del pueblo en el Poder Legislativo, esto es, los Senadores y Diputados, y por igual para escoger a las autoridades edilicias del Distrito Nacional y de los Municipios, vale decir, a los Síndicos y Regidores en los distintos Ayuntamientos del país, quienes duran cuatro años en el ejercicio de tales funciones públicas de elección popular.

La separación de ambas votaciones de carácter ordinario se hizo a partir del 1994, cuando a la sazón se operó la modificación número 36 de nuestra Carta Magna, lo cual se consumó a través de la Asamblea Revisora de la Constitución de la República. En esa tesitura, cabe abundar que tal bifurcación tuvo lugar para evitar el arrastre electoral que se daba en ese entonces debido al peso específico que solía concitar la figura del candidato presidencial con intención favorable para ganar las elecciones, cuyo resultado final iba en desmedro de la representación política de carácter local, pues los legisladores y los funcionarios edilicios que salían

de las urnas, tras ser postulados por los respectivos partidos, terminaban siendo ajenos a los intereses de los electores de las provincias y municipios.

**Las elecciones extraordinarias**, tales votaciones tienen un carácter excepcional, y en esa virtud pueden eventualmente efectuarse cuando haya sido menester anular mediante resolución del organismo comicial competente unas elecciones en una determinada provincia, municipio u otra demarcación comunal, o bien cuando por razón de orden constitucional sea necesario cubrir cargos de funcionarios electivos como consecuencia de divisiones territoriales.

Art. 90.– Corresponde a las Asambleas Electorales elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República, los Senadores y los Diputados, los Regidores de los Ayuntamientos y sus suplentes, el Síndico del Distrito Nacional y los Síndicos Municipales y sus suplentes, así como cualquier otro funcionario que se determine por la ley.

Párrafo.– Cuando en las elecciones celebradas para elegir el Presidente y Vicepresidente de la República, ninguna de las candidaturas obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección cuarenta y cinco días después de celebrada la primera. En esta última elección participarán únicamente las dos candidaturas que hayan obtenido mayor número de votos en la primera elección.

El canon constitucional que ahora nos mueve a comentar, aparte de hacer un señalamiento taxativo de los funcionarios públicos de elección popular, introduce una nueva figura jurídica en el constitucionalismo dominicano que suele ser llamado balotaje o doble vuelta de votación, cuya finalidad consiste en fortalecer el sistema electoral de representación mayoritaria, para los dos máximos incumbentes del Poder Ejecutivo, vale decir, Presidente y Vicepresidente de la República.

Antes de abordar tal punto, cabe acotar que la institución política de la Vicepresidencia de la República se introdujo por primera vez en el constitucionalismo vernáculo en 1854, pero careció de una duración secular, pues a contar de ahí tuvo una vigencia alterna, hasta mediados del año 1960, cuando se hizo inserción definitiva de dicha figura en las revisiones constitucionales que se suscitaron en pacto fundamental de la Nación jurídicamente organizada.

**La doble vuelta electoral en el constitucionalismo dominicano.** La técnica de la doble vuelta o ronda electoral consiste en una vía legal que suele insertarse en el sistema comicial de representación mayoritaria, máxime cuando se trata de sufragar por un cargo público de elección popular, tales como el Presidente y Vicepresidente de la República, cuya votación debe concitar una mayoría absoluta, pero nada obsta que dicho procedimiento también pueda aplicarse en el otro sistema de representación política denominado proporcional o de cociente.

En el lar nativo, el balotaje o la doble vuelta electoral se insertó como institución jurídica en el sistema comicial vernáculo en 1994, a propósito de la reforma constitucional número 36 mediante la cual se quiso salir al frente para detener la tendencia hacia el abstencionismo electoral, fenómeno que suele debilitar la legitimidad del presidencialismo, lo que a su vez viene a erosionar la gobernabilidad política de la Nación jurídicamente organizada.

En el constitucionalismo de los países de la América Latina, existen once naciones cuyos sistemas electorales contemplan la vigencia del balotaje o la doble vuelta o ronda de votación para procurar la mayoría absoluta en la escogencia política del Presidente y Vicepresidente de la República, entre los cuales se hallan Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, Uruguay y la República Dominicana.

En resumidas cuentas huelga decir que el balotaje se traduce en permitir una segunda vuelta electoral, en caso de que en una

primera votación no sea factible la obtención de la mitad más uno de los votos válidos emitidos por los sufragantes, pero al fin y al cabo una vez consumada esta doble ronda sin conseguirse dicha finalidad entonces basta la mayoría simple o relativa para proclamar ganador a uno de los dos candidatos que a la postre alcance la cuantía mayor del resultado del escrutinio comicial.

Art. 91.— Las elecciones se harán según las normas que señale la ley, por voto directo y secreto, y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos.

La intención metajurídica del legislador constituyente que subyace en este texto sustantivo consiste en garantizar la representación de las minorías en los estamentos colegiados del poder político del Estado, cuya elección corresponda a las Asambleas Electorales, tales como los Diputados y Regidores que suelen ser dos o más cargos electivos mediante el voto directo y secreto, a lo cual también cabe agregar el carácter personal y obligatorio del sufragio.

La votación de representación minoritaria, llamada igualmente como el sistema electoral de la proporcionalidad se fundamenta en los principios de equidad y de equilibrio, puesto que procura una adecuada correlación de las fuerzas políticas mediante la distribución o prorrateo de los escaños, curules o bancas legislativas o parlamentarias, así como los cargos concejales o edilicios, entre los partidos, agrupaciones o movimientos independientes que tercián en la contienda comicial según el mayor cociente o cúmulo de votos obtenidos por lista de candidatos postulados por tales organizaciones de encuadramiento colectivo.

El constituyente delegó en el legislador ordinario para que mediante ley adjetiva dispusiera lo necesario en busca de garantizar la consumación de la representación política de las minorías en las elecciones nacionales para cubrir al término de cada cuatrienio a través del voto directo, secreto, personal y



obligatorio los cargos de Diputados y Regidores en el Congreso de la República y en los Ayuntamientos del Distrito Nacional y de los Municipios.

En procura de materializar dicho ideal los Arts. 79 y siguientes de la Ley 275-97 crearon las circunscripciones electorales, en lo concerniente con las elecciones nacionales para optar idóneamente por la debida escogencia de los diputados y los regidores, en aras de garantizar una verdadera y genuina representación de los sufragantes bajo un sistema plurinominal y de voto preferencial.

La doctrina jurisprudencial de carácter constitucional recogida en una sentencia de la Suprema Corte de Justicia, dictada en fecha 6 de febrero del 2001, a propósito de un recurso de inconstitucionalidad intentado en contra de los artículos consignados en el Título X de la Ley 275-97, los cuales son 79, 80 y 81, que versan sobre las circunscripciones electorales, dejó sentado que la resolución proveniente de la Junta Central Electoral en torno a la materia, emitida al amparo de tales textos legales, cuyo contenido no hace más que cambiar el modo tradicional y de arrastre de escrutinio aplicable en la elección de los diputados y regidores por la votación preferencial para inclinarse por un determinado candidato postulado por uno que otro de los partidos políticos está conforme con la ley sustantiva de la Nación jurídicamente organizada.

El voto preferencial tiene aplicación en el sistema electoral de representación minoritaria o proporcional, cuya significación en la legislación adjetiva se traduce en aquel que permite al sufragante rehacer el orden original de nominación congresual y municipal presentado por las organizaciones de encuadramiento colectivo para decantarse por uno o varios aspirantes mediante la confección de una lista nueva del propio elector participante de la opción de los candidatos postulados por los partidos políticos o movimientos independientes que van a participar en la contienda comicial de

medio término para procurar un escaño, una curul o una banca en el Congreso de la República, cuando se trata del renglón de los diputados, o de un cargo concejal o edilicio en los Ayuntamientos del país, en el caso de los regidores.

Art. 92.- Las elecciones serán dirigidas por una Junta Central Electoral y por juntas dependientes de ésta, las cuales tienen facultad para juzgar y reglamentar de acuerdo con la ley.

Párrafo.- Para los fines de este artículo, la Junta Central Electoral asumirá la dirección y el mando de la fuerza pública en los lugares en donde dichas votaciones se verifiquen.

En puridad interpretativa de la indicada norma constitucional, salta a la vista que hay una obvia referencia al cuerpo institucional, por cuya cuenta tiene que quedar la responsabilidad absoluta de las elecciones, lo cual parte de la premisa que la participación en la actividad política se erige en un derecho humano fundamental que surge en la escena social a través de la libre asociación con fines políticos, y a la postre del ejercicio del derecho electoral, a tal punto que hay que requerir de un órgano supremo, autónomo, independiente, neutral, imparcial, transparente y especializado, bajo la fisonomía de un cuarto poder del Estado, para así poder organizar, dirigir, fungir de control, juzgar y dirimir los asuntos administrativos y contenciosos del proceso electoral.

El constitucionalismo comparado permite ver que los países de tradición democrática han terminado erigiendo tres fórmulas para resolver dicha cuestión de interés colectivo para la comunidad política. Así, por ejemplo, unas veces se suele preferir a un órgano especializado para tratar todo lo relativo a la participación ciudadana en los menesteres de la vida pública a través del sufragio, en otras ocasiones se hace una bifurcación de la materia electoral entre administrativo y contencioso, cuyo último aspecto se le defiende a la jurisdicción de derecho común para dirimir todo

cuanto acontezca en este ámbito, y a la postre hay naciones que han decidido corroborar con la idea de dejar por entero la solución del consabido asunto a la rama judicial.

En la tradición vernácula, antes del 1923 la administración de las elecciones era atribución de las asambleas y colegios o mesas comiciales, a sabiendas de que cuando se suscitaban asuntos de carácter contencioso se debía acudir para dirimir tales litis por ante las jurisdicciones de la justicia ordinaria, pero hubo una atenuación a contar de ahí, pues en ese año mediante la Ley 35 se dio cabida a una nueva estructura sobre la materia con la creación de la Junta Central Electoral, para reglamentar la organización gerencial del proceso de votación, en adición de las juntas provinciales y municipales, aunque siguió subsistiendo la intervención judicial, en cuanto a la decisión que habrían de dictar como tribunales de alzada a través de las vías de la apelación y de la casación, a propósito de las eventuales impugnaciones obrantes en contra de las elecciones locales y nacionales, cuyo conocimiento en primer grado corría por cuenta de las consabidas juntas municipales y provinciales.

**La Junta Central Electoral en el constitucionalismo dominicano.** Durante el tercer ciclo de vida republicana, entre los años 1924 y 1926, la Junta Central Electoral fue perfilándose como un organismo en gran medida independiente, pues primeramente vino a ser incorporada como una de las instituciones de carácter constitucional mediante la reforma operada en la Carta Sustantiva de la Nación jurídicamente organizada en 1924, cuyos miembros eran designados por el Senado de la República, y a través del contenido de la Ley 386, del 1ro. de abril del 1926, se dispuso que las decisiones dictadas sobre materia electoral por el máximo órgano comicial en sus atribuciones jurisdiccionales no iban a ser susceptibles de ninguna vía de recurso.

A pesar de las distintas derogaciones, modificaciones o subrogaciones suscitadas en la legislación codificada de carácter sustantivo y adjetivo que ha ido versando sobre los comicios, huelga decir que la estructura del aparato institucional que carga con la responsabilidad de organizar, administrar, reglamentar y dirigir el aspecto gerencial de las elecciones, así como juzgar y decidir los asuntos contenciosos del proceso votacional del sufragio que durante la Tercera República quedó conformada como Junta Central Electoral sigue manteniendo casi indemne la fisonomía jurídica que fue aquilatando desde la primera mitad de la centuria recién periclitada.

De las tres variantes emblemáticas que tienen aplicación en los países democráticos de vertiente parlamentaria o representativa, el constitucionalismo patrio ha procurado erigir a la Junta Central Electoral como un órgano supremo especializado con autonomía e independencia que pueda operar, tal si fuera un cuarto poder del Estado, por tratarse de la institución de derecho público que, tras dirigir, reglamentar y juzgar el proceso electoral, termina legitimando mediante el voto popular a los funcionarios que van a detentar los cargos de elección directa, tales como Presidente y Vicepresidente de la República, Legisladores, Síndicos y Regidores.

La Junta Central Electoral, cuya composición cuenta con una matrícula de 9 Jueces designados por el Senado de la República, tras operarse la modificación de Ley 275-97, fue dividida en dos Cámaras, una administrativa encargada de los aspectos de mera tramitación gerencial, y otra contenciosa que corre con la obligación de juzgar los asuntos de contenido litigioso, con lo cual se quiso separar ambas fases del proceso electoral para reivindicar la tecnificación en la estructura comicial.

A la dualidad de funciones se debe que la Junta Central Electoral adquiera jurisdicción plena para estatuir en lo contencioso electoral, que también suele ser llamado en la legislación comparada como

contencioso político, recurso contencioso electoral, recurso de amparo electoral o procedimiento de verificación de poderes, cuando se alegue alguna violación a la ley relacionada con las elecciones generales ordinarias o de medio término, cuya decisión es inimpugnable por ante otro órgano estatal, pero tras parar mientes que en un Estado democrático de Derecho todos los actos de las instituciones públicas de la Nación jurídicamente organizada quedan sometidos a la legalidad constitucional, cabe colegir entonces que tal prohibición tiene que ver con el ejercicio de la vía de casación que pueda intentarse en contra de asuntos juzgados por el Tribunal Comicial en la materia atribuida legalmente.

En otra vertiente cabe poner de resalto que la legislación codificada que trata sobre la materia, prevista en la Ley 275-97, a través del Art. 111, reivindica el recurso de amparo electoral tendente a proteger al ciudadano afectado en sus inmunidades, libertad o seguridad, o bien cuando esté privado del ejercicio del sufragio, en cuya ocasión bajo tales presupuestos fácticos dicho elector podrá valerse de la indicada vía de derecho por sí o por interpósita persona mediante escrito o denuncia verbal para llevar el hecho a cualquier juez o autoridad, y especialmente por ante la Junta Central Electoral o Junta del Distrito Nacional o Municipal correspondiente.

En el constitucionalismo vernáculo el recurso de amparo, cuyo contenido jurídico adquiere rango sustantivo, en mérito a la combinación armónica de la lectura hermenéutica de los Arts. 3, 8 y 10 de la Constitución de la República, procura tutelar judicialmente los derechos humanos de carácter fundamental de los ciudadanos. De ser así, salta a la vista que dicha vía legal resulta plenamente aplicable en el ámbito electoral, máxime cuando se sabe que el sufragio queda investido como tal en la normativa nacional y supranacional.

**Daniel Julio Nolasco Olivo**

**«ARTICULO 93.-** *Las Fuerzas Armadas son esencialmente obedientes y apolíticas y no tienen, en ningún caso, facultad para deliberar. El objeto de su creación es defender la independencia e integridad de la República, mantener el orden público y sostener la Constitución y las leyes. Podrán intervenir, cuando así lo solicite el Poder Ejecutivo, en programas de acción cívica y en planes destinados a promover el desarrollo social y económico del país».*

Los aspectos esenciales consagrados en este artículo han sido constantes en todas las Constituciones dominicanas desde su independencia. Así vemos como el constituyente del 1844, al referirse a las Fuerzas Armadas, específicamente, en el Art. 183, señalaba que “La Fuerza Armada es la defensora del Estado, tanto contra las agresiones externas, como contra las conmociones internas, y la custodia de las libertades públicas”. También el Art. 184 del referido texto agregaba que las fuerzas armadas son esencialmente obedientes y pasivas y que ningún cuerpo de ellas podía deliberar.

La ley orgánica de las Fuerzas Armadas (Ley 873 del 31 de julio del 1978) en su Art. 2, las divide en terrestre, navales y aéreas, dependientes del Presidente de la República por órgano del Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas y están compuestas por el Ejército Nacional, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea Dominicana, en ese sentido prohíbe, además, la organización y funcionamiento de milicias y cuerpos paramilitares. Cada cuadro estará integrado por su Estado Mayor y por un número de unidades entrenadas y equipadas para cumplir las misiones asignada por los Arts. 6, 7 y 8, respectivamente, de la up supra señalada ley.

A los miembros de las Fuerzas Armadas se les impone las siguientes restricciones:

- a) Los cadetes y guardiamarinas no pueden contraer matrimonio;

- b) No pueden ser administradores o promotores de negocios de empresas, sin embargo, podrán formar parte de compañías por acciones;
- c) No pueden ejercer habitualmente actividades que de acuerdo al Código de Comercio se reputen como actos de comercio;
- d) No pueden, en ningún caso, pertenecer a partidos o agrupación de carácter político; sin embargo, se les permite formar parte de asociaciones recreativas, culturales, de socorro y otras similares de carácter civil;
- e) No pueden desempeñar cargos remunerados u honoríficos que no sean de carácter oficial.

**«ARTICULO 94.-** *Las condiciones para que un ciudadano pueda ser miembro de las Fuerzas Armadas están contenidas en la ley de su creación».*

En tiempo de paz el ingreso a las Fuerzas Armadas será voluntario; mientras que en tiempo de guerra o de grave alteración del orden público será obligatorio.

**Los requisitos para ser miembro de las Fuerzas Armadas son:**

- a) Ser dominicano;
- b) Ser mayor de 16 años y menor de 21 en la fecha de ingreso. No se aplica la edad límite para el ingreso de los especialistas (aquellos que sin estar acreditados por títulos universitarios prestan servicios por capacidad y experiencia reconocida) o los oficiales de servicios auxiliares (miembros del clero y aquellos acreditados por títulos universitarios);
- c) No haber sido condenado a pena aflictiva e infamante u otra que implique deshonra;

- d) Gozar de salud física y mental, comprobada previo reconocimiento médico;
- e) Haber completado los estudios primarios, intermedios, secundarios o universitarios;
- f) No haber pertenecido anteriormente a ninguna institución armada o la Policía Nacional.

El ingreso como alistado se hará en virtud de un contrato convenido entre el Estado Dominicano, representado para tales fines por los respectivos jefes de Estado Mayor y el interesado, quien se obliga a servir por un período de cuatro años. Cumplido el período antes señalado, todo miembro de las Fuerzas Armadas que desee realistar debe hacerlo en el mismo cuerpo al cual ha estado perteneciendo, presentándose por ante el oficial comandante, con treinta días de antelación a la fecha de expiración del contrato. Es facultad del jefe de Estado Mayor correspondiente aprobar o rechazar cualquier solicitud de realistamiento.

Por otro lado, el ingreso a las Fuerzas Armadas como oficial, cadete o guardiamarina, se hará en virtud de un nombramiento expedido por el Poder Ejecutivo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en su ley orgánica. Sólo pueden ser ingresados como oficiales, los miembros del cuerpo de servicios auxiliares o de especialistas.

**Anselmo Alejandro Bello Ferreras**



**«ARTICULO 95.-** *La bandera nacional se compone de los colores azul ultramar y rojo bermellón, en cuarteles alternados, colocados de tal modo que el azul quede hacia la parte superior del asta, separados por una cruz blanca del ancho de la mitad de la altura de un cuartel y que lleve en el centro, el escudo de armas de la República. La bandera mercante es la misma que la nacional sin escudo».*

**«ARTICULO 96.-** *El escudo de armas de la República tendrá los mismos colores de la bandera nacional dispuestos en igual forma. Llevará en el centro el libro de los Evangelios, abierto, con una cruz encima, surgiendo ambos de entre un trofeo integrado por dos lanzas y cuatro banderas nacionales, sin escudo, dispuestas a ambos lados; llevará un ramo de laurel del lado izquierdo y uno de palma al lado derecho; estará coronado por una cinta azul ultramar en la cual se leerá el lema: Dios, Patria y Libertad, y en la base habrá otra cinta de color rojo bermellón con las palabras: República Dominicana. La forma del escudo nacional será de un cuadrilongo, con los ángulos superiores salientes y los inferiores redondeados, el centro de cuya base terminará en punta, y estará dispuesto en forma tal que si se traza una línea horizontal que una las dos verticales del cuadrilongo desde donde comienzan los ángulos inferiores, resulte un cuadrado perfecto.*

**Párrafo.-** *La ley reglamentará el uso y dimensiones de la bandera y del escudo nacionales».*

Como dijera uno de nuestros historiadores, “la bandera es el más sublime símbolo de la libertad y la soberanía nacional”.

Concebida por el patricio Juan Pablo Duarte cuando fundó la sociedad secreta La Trinitaria, la forma y los colores de la bandera nacional establecida en la actual Constitución del 1994, son las mismas ideadas en el año 1844, para el pabellón tricolor; mas no sucede lo mismo con el escudo de Armas de la República, el cual

fue objeto de varias modificaciones, hasta que en 1913 se estableció definitivamente la forma que muestra en nuestros días.

Al establecerse estas formas, se puso fin a las continuas modificaciones del escudo y se evitó que sufriera igual fenómeno con la bandera que ondeó por primera vez la noche del 27 de febrero del 1844.

En cuanto a la bandera, el Art. 95 de la Constitución dice que: “se compone de los colores azul ultramar y rojo bermellón, en cuarteles alternados, colocados de tal modo que el azul quede hacia la parte superior del asta, separados por una cruz blanca del ancho de la mitad de la altura de un cuartel, y que lleve en el centro el escudo de armas de la República. La bandera mercante es la misma que la nacional sin escudo”.

Esta descripción de la bandera es la misma contenida en las versiones más socorridas por los historiadores sobre la insignia izada tras la proclama de la Independencia, forma ésta ratificada luego por la primera Constitución del 6 de noviembre del 1844.

Desde aquella ocasión no ha habido discusión en cuanto a la forma de nuestra bandera, salvo lo que se refiere al tamaño que debe tener según las circunstancias o su uso.

Pero si bien la bandera no ha sufrido modificaciones desde sus inicios, tal situación no ha ocurrido con el escudo, cuya forma finalmente debió ser reglamentada mediante la Resolución No. 5196 del Poder Ejecutivo, emitida el 31 de enero del 1913 y publicada en la Gaceta Oficial No. 2376.

En aquella ocasión se legisló para que el escudo de armas tuviera “forma de un cuadrilongo, con los ángulos superiores salientes y los inferiores redondeados, el centro de cuya base terminará en punta y estará dispuesto en forma tal que si se traza una línea horizontal que una las dos verticales del cuadrilongo desde donde

comienzan los ángulos inferiores, resulte un cuadrado perfecto”. Esa misma descripción la repite la parte infine del Art. 96 de la Constitución actual.

El mismo artículo dice además que el Escudo de Armas tendrá los mismos colores de la bandera nacional dispuestos en igual forma. Llevará en el centro el libro de los Evangelios, abierto, con una cruz encima, surgiendo ambos de entre un trofeo integrado por dos lanzas y cuatro banderas nacionales, sin escudo, dispuestas a ambos lados. Llevará un ramo de laurel del lado izquierdo y uno de palma al lado derecho; estará coronado por una cinta azul ultramar en la cual se leerá el lema: Dios, Patria y Libertad, y en la base habrá otra cinta de color rojo bermellón con las palabras: República Dominicana.

Es evidente que el gobierno presidido por Monseñor Adolfo Alejandro Nouel debió legislar sobre la forma del escudo después de que existieran tantas versiones oficiales del mismo, desde 1844.

Una investigación realizada por el General ® Ramiro Matos González, expuesta en su libro “La Bandera y el Escudo Dominicanos”, reporta un total de veintiuna modificaciones en los primeros 70 años de vida republicana.

Esas modificaciones giraron desde los elementos que lo conforman y su ubicación hasta el texto contenido en el libro de los Evangelios que lo caracteriza en su centro.

El Art. 96 de nuestra actual Carta Magna solo se refiere a que “llevará en el centro el libro de los Evangelios, abierto, con una cruz encima». Más, en la Constitución del 1916, el Art. 125 refería en el centro el libro de los Evangelios, abierto en San Juan, Capítulo XIII.

No obstante, en algunos diseños del escudo, diversos dibujantes (quizás por instrucciones recibidas) han agregado ciertas inscripciones en el libro abierto y se puede leer que se trata del evangelio de San Mateo.

Pero si bien es importante la forma que deben tener la bandera nacional y el escudo de armas de la República, mucho más importante es establecer su uso y dimensiones, dejados por la Constitución, en el párrafo final del Art. 96, a ser reglamentado por la ley.

En nuestro caso, desde que fueron creados y dados a conocer como símbolos patrios, se registran una gran cantidad de leyes, decretos y resoluciones que se refieren a su uso.

Desde el principio, es obvio que el uso de la bandera y del escudo estuvo dirigido a resaltar la Independencia como país y por consiguiente eran los símbolos mostrados en los locales militares y sedes de gobernaciones.

Pero el uso de estos símbolos, al parecer, proliferó y se salió de los recintos oficiales y pasó al comercio y a todo ciudadano que quería manifestar su dominicanidad, a tal punto de que el uso de la bandera y del escudo fue relajado. De ahí que el 18 de mayo del 1894, el Congreso de la República procede a emitir la Resolución No. 3416 prohibiendo a todo industrial, el uso del escudo de armas en sus productos si previamente no estaba autorizado.

Es ésta la primera medida oficial que registra la historia en cuanto a normar el uso de los símbolos patrios. Pero es en el referido decreto del 1913 cuando se insiste en el uso de la bandera y el escudo. Desde entonces continuaron una serie de disposiciones legales referentes a este tema.

Desde 1933 se aprobaron leyes que sancionan los actos irreverentes hacia la bandera, como es la Ley 494 que castiga “con penas de seis días a un mes de prisión a toda persona convicta de actos irrespetuosos e irreverentes hacia la Bandera Nacional”.

También se emiten leyes que se refieren al uso de la bandera en Barcos Artillados (Ley 664 del año 1934); en Días de Fiesta y de Duelo (año 1937). También en este año se oficializa la bandera

del Ejército Nacional, mediante la Ley 1282, la cual fue luego modificada por la Ley 1305 en su Art. 1, sobre la cantidad de las estrellas que deberá llevar la misma.

En la Gaceta Oficial No. 5231 del mes de mayo del 1938, se declara el día 24 de octubre como Día de la Bandera Nacional, fecha que fue escogida porque ese día nació el Generalísimo Rafael Leonidas Trujillo Molina.

Al comparar las revisiones hechas a las constituciones de los años 1924, 1927, 1929 y 1934, vemos que al hablar de la bandera y el escudo, su texto es idéntico, pero en 1942, hay algunas modificaciones, entre las cuales podemos observar que los colores azul y rojo, ahora se describen como «azul ultramar y rojo bermellón». Nos dice además que «en los cuarteles alternados colocados de tal modo que el azul quede hacia la parte superior del asta...».

En 1943, se promulgó la Ley 360 del 13 de agosto, en la cual se regula el uso de la bandera nacional, estableciendo que la misma deberá ser enhestada en todos los edificios y dependencias oficiales, tanto nacionales como municipales, incluyendo las embajadas, legaciones y consulados de la República en el extranjero, en las condiciones establecidas por el Poder Ejecutivo.

La misma ley en su Art. 2 dispone que las banderas nacionales de uso oficial, serán de tres tipos: las más pequeñas de seis pies de largo por cuatro de ancho; las medianas, de diez pies de largo por seis pies de ancho, y las mayores, de dos metros y medio de largo por metro y cuarto de ancho.

Un párrafo agregado a la ley reitera que en ocasiones especiales, el Poder Ejecutivo podrá autorizar el uso de banderas nacionales de mayores dimensiones que las ya especificadas, pero guardándose en estas las proporciones señaladas en el Art. 98 de la Constitución.

Este Art. 2 fue inmediatamente modificado mediante la Ley 385 del mismo año, para que el tamaño de la bandera fuera solamente de dos formas, y no de tres, como decía la Ley 360.

A pesar de que se pretendió modificar los tamaños, de hecho, lo que hubo fue que se especializó el tercer tamaño para las embajadas, legaciones y consulados dominicanos en el exterior, mientras dejaba los otros dos tamaños para el uso en nuestro territorio.

Luego, también se agregaron otros dos párrafos a esta ley, de tal forma que el Poder Ejecutivo recibió más facultad para disponer a su antojo el uso y dimensiones de la bandera nacional.

Fueron muchas las leyes que se aprobaron y luego sufrieron modificaciones en los años del gobierno del Generalísimo Trujillo en relación a las banderas que deben ondear en los cuerpos castrenses y la Policía Nacional. En el año 1952, mediante la Ley 3335, se agregaron dos nuevos párrafos al Art. 2 de la Ley 360 del 13 de agosto del 1943, donde se determinó las especificaciones que debían contener las banderas de la Marina de Guerra y de la Aviación Militar Dominicana, y se modificó el Art. 12 de la referida ley a los fines de que las banderas fueran izadas diariamente en todos los cuarteles generales. Con estas y otras modificaciones, se enfatiza la influencia de Trujillo en los símbolos patrios.

En 1955, vuelven a ser modificados y ampliados el párrafo del Art. 2 y el Art. 8 de la Ley 360. El primero da facultad al Poder Ejecutivo para autorizar el uso de las banderas de otras dimensiones que las ya especificadas, y el segundo, prohíbe terminantemente el uso de banderas rotas, deterioradas o desfiguradas, y remite a las sanciones establecidas en el Art. 8 de la Ley 360 del 13 de agosto del 1943, a los que infrinjan tal disposición. En el mismo año, 1955, se publica el extenso Reglamento No. 983 en la Gaceta Oficial No. 7860 del 13 de Julio, donde se reglamenta el ceremonial para funerales de los militares.

Con la caída de la dictadura de Trujillo, en 1962, se proclaman nuevas leyes y decretos referentes al uso y dimensiones de la bandera como principal símbolo patrio.

Es así que mediante la Ley 5763 (Gaceta Oficial No. 8636) del 10 de enero del 1962, se modifica la Ley 360 en su Art. 15, y mediante la Ley No. 5828 del mismo año, se suprime el uso de la insignia de Generalísimo.

En noviembre del 1962, mediante la Ley No. 6085 se varió el Día de la Bandera y se mueve del 24 de octubre (Día de San Rafael) al 27 de febrero de cada año, aniversario de la Independencia Nacional.

Con la Constitución del 1963 en el gobierno de Juan Bosch, se ratifica y especifica la forma de la bandera y la ubicación de sus colores contenidos en el Art. 95 de dicha Carta Magna. Iguales especificaciones las contiene la Constitución del 1966, en la cual, con igual texto encontramos que se produjeron cambios interesantes en la descripción del escudo y se aclararon ciertas lagunas que no se establecían en constituciones anteriores.

Aunque el 14 de agosto del 1994 se reformó la Constitución, no fue objeto de ninguna variación el texto del 1966, y en la actual Constitución del 1994 aparecen los mismos artículos con la misma numeración referentes a la bandera y al escudo.

El contenido de la parte in fine del Art. 95 de la Constitución, referente a la bandera mercante, a nuestro humilde entender es de poca importancia en un país que prácticamente carece de flota mercante.

Desde el año 1933 se aprobaron leyes que sancionan los actos irreverentes hacia la bandera nacional, tal es la Ley 494 que castiga «con penas de seis días a un mes de prisión a toda persona convicta de actos irrespetuosos e irreverentes hacia la bandera nacional».

Esta ley fue derogada y sustituida por la Ley 350 del 1943 que regula el uso de la bandera nacional, en cuyos Arts. 4 (párrafo), 8

y 15, se sancionan, respectivamente el uso de las banderas nacionales hechas a imitación de las descritas en la Constitución, pero sin reproducirlas exactamente; los actos irrespetuosos o irreverentes hacia la bandera nacional o hacia el himno nacional o hacia el escudo nacional; los actos irrespetuosos e irreverentes y los ultrajes a las banderas del Ejército y la Policía Nacional. Luego, mediante Decreto No. 681 del 3 de marzo del 1955, se amplió el Art. 8 de la Ley 360 referida antes, y se prohibió terminantemente el uso de banderas rotas, deterioradas o desfiguradas por constituir un acto irrespetuoso e irreverente hacia la enseña nacional, imponiéndose sanciones a dichas violaciones.

En 1948, mediante la Ley 1684 se modifican algunos de los artículos de la Ley 360 y se hace obligatorio el uso de la bandera nacional en los días de fiestas nacionales, en el Día de Duarte, y en los conmemorativos de Sánchez y Mella, y se sanciona su incumplimiento en la persona del jefe de familia con multa de cinco a veinticinco pesos oro, salvo cuando el infractor pruebe que no ha podido cumplir el indicado deber por notoria penuria económica.

También por iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional, mediante Resolución No. 4601, de agosto del 1905, restringió el uso del escudo de armas de la República a los que no sean «altos funcionarios del Estado» y en un párrafo agregado estableció sanciones de cinco pesos y cinco días de arresto a los que contravinieren esta disposición. Más tarde, el legislador estableció de manera clara quiénes son «altos funcionarios», mediante la Ley No. 266 promulgada el 13 de enero del 1932. Luego esta ley fue objeto de un párrafo sobre las consideraciones que las autoridades civiles y militares guardarán y harán guardar a los altos funcionarios de la Nación.

Como podemos observar, el escudo, a diferencia de la bandera nacional, no puede ser usado por todo ciudadano; tiene determinadas restricciones para impedir su uso vulgar. No



obstante, era muy frecuente las violaciones a esta disposición, hasta que una Resolución de nuestra actual Suprema Corte de Justicia, advirtió a los profesionales del Derecho que debían abstenerse del uso del escudo de armas en sus tarjetas de presentación y en los actos o documentos que confeccionaban. Esta resolución evidentemente puso fin a esa práctica, al menos en el área de los abogados en ejercicio.

Luego de analizar las disposiciones relacionadas con la bandera nacional y el escudo de armas de la República Dominicana, hemos descubierto que en el país todo se ha previsto sobre ellos, y están reglamentados los colores, el tamaño y la forma de nuestros símbolos patrios. Pero resultan escasas y tal vez inexistentes las sanciones que se han aplicado relacionadas con violaciones al uso y dimensión de la bandera y el escudo.

Sería conveniente que todos los dominicanos nos motivemos a emprender una campaña a nivel nacional para proclamar a los cuatro vientos que debemos honrar y respetar nuestra bandera y nuestro escudo, a quienes los poetas han loado y exaltado porque representan los símbolos de nuestra libertad, la libertad del pueblo dominicano.

**Fanny Rosaura Cervantes Montes de Oca**

**«ARTICULO 97.-** *El Himno Nacional es la composición musical consagrada por la Ley No. 700, de fecha 30 de mayo de 1934, y es invariable, único y eterno».*

**«ARTICULO 98.-** *Los días 27 de febrero y 16 de agosto, aniversarios de la Independencia y la Restauración de la República, respectivamente, son de Fiesta Nacional».*

**1. Contenido de los Textos Comentados.** Los artículos 97 y 98 de la Constitución Dominicana consagran o regulan lo atinente al Himno Nacional dominicano, el primero, y el segundo, la celebración de las dos fechas históricas más importantes en el calendario nacional, el 27 de Febrero y el 16 de Agosto. Así junto a los Arts. 95 y 96, regulan o disponen todo lo relativo a nuestros símbolos patrios que son además, regulados por los dos últimos textos, la Bandera Nacional Dominicana y el Escudo de Armas de la República Dominicana.

**2. Consideraciones Generales.** Para entender las razones por las cuales son regulados como símbolos patrios, el Himno Nacional y nuestras fiestas patrias por la Constitución de la República, es necesario establecer ciertas consideraciones sobre el Estado como máxima institución política y expresión de la organización social, y la Constitución como el estatuto fundamental, de la República Dominicana, como Estado libre, independiente y soberano.

**3. El Estado.** El Estado en su concepto mas amplio, es la máxima expresión de la organización social, políticamente establecida y jurídicamente regulada, pero en lo que a nuestro estudio se refiere retendremos el concepto o noción del Estado, en tanto que es una comunidad, agrupación humana o conglomerado humano que se distingue de otro, por determinados caracteres que le son inherentes como cultura, raza, creencias, lengua, territorio, historia, símbolos u otros, es lo que el francés Maurice Duverger, denomina Estado-Nación, o que el dominicano Manuel Amiama,

designa simplemente como la Nación, pero distinguiéndola del Estado señalando que éste aun cuando la engloba, es la misma Nación, pero política y jurídicamente organizada, nosotros preferimos designar lo que se denomina el Estado–Nación o simplemente Nación, como la noción sociológica del Estado, no podemos olvidar que antes que una concepción jurídico–política, el Estado es una noción o concepto social, sin la cual no es posible definirlo como entidad jurídica y política, puesto que estas nociones o conceptos no se dan, sin el primero que debe preexistirlas.

Para Duverger, en el Estado–Nación esos caracteres que le son inherentes y determinados distingue un Estado de otro Estado, para constituir así una comunidad nacional, y son entonces lazos de solidaridad que se erigen como tales, por su intensidad y por su superioridad de suerte que esos caracteres como la cultura, raza, creencias, lengua, historia, símbolos, etc., no son tales por sí mismos, y no constituyen esos lazos intensos de solidaridad, si no engendran un sistema de valores de modo que identifiquen una comunidad nacional (intensidad) y prevalezcan sobre los intereses individuales de esa comunidad y por encima de los de otra de su misma naturaleza (superioridad), es dentro de estos valores que son los elementos característicos del Estado en su noción sociológica, donde se deben inscribir los símbolos patrios como la bandera, el escudo, el himno nacional y las efemérides históricas, junto a los demás valores señalados.

**4. La Constitución.** La Constitución es la ley fundamental del Estado situada a la cabeza de la jerarquía del orden normativo, pero es también su estatuto fundamental, ella establece los principios que son el fundamento del ordenamiento jurídico, así como los derechos esenciales de los ciudadanos, que el Estado debe garantizar y proteger, establece el régimen político y la forma de gobierno, es decir, organiza el poder político y los órganos o poderes por medio de los cuales se ejerce, sus límites y atribuciones, sus

relaciones entre sí, señala aquellos que por mandato lo ejercen, los gobernantes, y su relación con los gobernados, en una palabra la constitución tiene un contenido ideológico y en tal sentido viene a ser a la vez, una declaración de principio que recoge entre sus disposiciones, o debe recoger, aquellos valores sobre los cuales se funda el Estado como entidad soberana, que lo identifica como tal y a sus miembros, como una comunidad nacional.

**5. La Constitución como Sistema de Valores.** En la medida en que ella recoge los valores, en los que se funda el Estado como entidad soberana y que identifican a sus miembros como una comunidad nacional, la Constitución es un sistema de valores, el estatuto del Estado y una declaración de principio, que forja y refleja la conciencia nacional de los ciudadanos del Estado, de manera trascendente, en el tiempo y en el espacio, para determinar de esa forma, la identidad nacional.

**6. El Estado Dominicano y la Constitución Dominicana.** La República Dominicana es tal, porque así se identifica como Estado soberano, libre e independiente, y lo es en la medida en que el grupo humano, que habita su territorio asume y cree en un conjunto de valores que caracterizan a ese grupo social o humano, que entonces y por tal razón, se denomina o identifica como el pueblo dominicano, que como comunidad política y social organizada, sitúa esos valores, por encima de los valores individuales de cada uno de sus miembros, estableciendo entonces la conciencia e identidad dominicana. La Constitución Dominicana, en tanto que es la ley fundamental, el estatuto orgánico y la declaración de los principios sobre los cuales descansa la dominicanidad y que son las bases del Estado Dominicano, recoge esos valores que el pueblo dominicano ha adoptado para identificarse y constituir una comunidad nacional, entre las cuales tenemos junto a la Bandera Dominicana y el Escudo de Armas de la República Dominicana, el Himno Nacional dominicano y las Fechas Patrias del 27 de Febrero y 16 de Agosto.

**7. El Concepto del Himno Nacional.** El artículo 97 de la Constitución Dominicana dispone que el Himno Nacional es la composición musical consagrada por la Ley No. 700, del 30 de Mayo del 1934, es decir, el poema épico musicalizado por el maestro José Reyes, con letras del poeta Don Emilio Prud Homme, declara además el texto constitucional que él mismo, es invariable único y eterno. La Ley 700 del 1934, al consignar dicha composición como himno oficial dominicano, en sus considerandos, señala, que el mismo ya había sido adoptado por años como tal, por el pueblo dominicano mediante la costumbre, incluso solemnizando los actos oficiales de la República.

El Himno Nacional dominicano debe ser entonces definido como nuestro canto patriótico o símbolo sonoro de la patria, en el que se cantan y exaltan los hechos y hombres que se han destacado, en la creación de la República y la vocación del pueblo dominicano de ser eternamente libre, independiente y soberano. De las disposiciones de la Constitución al respecto y la Ley 700 del 1934, resulta que el Himno Nacional fue adoptado espontáneamente por los dominicanos, razón por la que el texto constitucional lo declara invariable, es decir, sus letras y su melodía, no pueden ser modificadas y de ningún modo alteradas, único esto es, no puede ser sustituido o suplantado por otra canción aún del mismo género o naturaleza y eterno porque deberá existir por siempre como el canto patriótico de los dominicanos, de donde resulta ser tal como lo hemos afirmado, uno de los valores de la identidad dominicana que define a la República Dominicana como Estado libre, y al pueblo dominicano como una comunidad nacional.

Por el contenido épico de sus letras, el aire marcial de su melodía y la virilidad que lo caracterizan de modo general, está considerado como una de las primeras composiciones de su género en el mundo.

**8. Marco Normativo del Himno Nacional Dominicano.** Además de la disposición constitucional y la Ley 700 del 1934, el

canto a la patria es objeto de regulación por otros textos, como son la Ley No. 1307 del 25 de mayo del 1937, y los Decretos Nos. 1332 del 17 de agosto del 1983 y 78-94, del 29 de marzo del 1994, éstas últimas disposiciones establecen los lugares, las ocasiones y horarios de su interpretación, en especial por los medios radiofónicos (Ley 1307 del 1937 y Decreto No. 78-94 del 1994), así como la forma de su interpretación musical de 110 negras por minuto y su interpretación cantada a unísono, es decir, que no puede ser interpretado más a que ese compás y sin que pueda ser cantado a voces o de manera polifónica, de acuerdo al Decreto 1332 del 1986. El Decreto 1332 del 1986, precisa la disposición constitucional que dice que el Himno Nacional es invariable, en tanto que el Decreto No. 78-90 del 1994, amplía las disposiciones de la Ley 1307 del 1937, ambos decretos vienen, a precisar uno, una disposición constitucional y el otro, a ampliar una disposición de una ley, se puede afirmar y entonces concluir que son inconstitucionales, pues modifican disposiciones legislativas atentando contra el principio de la separación de los poderes, por usurpación de parte del Poder Ejecutivo, de funciones propias del Poder Legislativo, ya como Asamblea Nacional o ya como Congreso Nacional, al precisar o ampliar y por tanto modificar la ley y la misma Constitución, ésta última en sus Arts. 4 y 37 párrafo 23 y 97.

A modo de observación crítica, al marco normativo del Himno Nacional debemos señalar que: a) El texto del artículo único de la Ley 700 del 1934, debe ser recogido literalmente por nuestra Carta Magna, en su Art. 97 disponiendo expresamente que nuestro canto patriótico o Himno Nacional, es el poema épico musicalizado por el maestro José Reyes con las letras del poeta Don Emilio Prud Homme; b) El mismo texto constitucional, debe declarar que todo lo relativo a la ejecución e interpretación del mismo, debe ser regulado por la ley adjetiva u ordinaria; c) Reformar o crear una nueva ley, en lugar de la No. 1307 del 1937, que recoja las disposiciones de ésta última, y toda normativa al respecto, así

como cualquier otra disposición que sea necesaria o pertinente, para la correcta regulación legal de nuestro Himno Nacional.

**9. Las Fiestas Nacionales.** La Constitución Dominicana en su Art. 98, consigna como días de Fiesta Nacional, el 27 de Febrero y el 16 de Agosto de cada año, el primero, día de la Independencia Nacional y el segundo, día de la Restauración de la República. Nuestra ley sustantiva equipara ambas efemérides considerando por igual su extraordinario contenido patriótico, por lo que su celebración y respeto debe ser, conforme lo establece la disposición constitucional, sin discriminación o diferencia alguna.

**10. El 27 de Febrero.** El 27 de Febrero del 1844, en la Puerta del Conde, de la ciudad de Santo Domingo un grupo de dominicanos, encabezados por Matías Ramón Mella y Francisco del Rosario Sánchez, en ausencia de Juan Pablo Duarte, el primero con su trabucazo y el segundo al izar por primera vez nuestra bandera, anuncian en esa madrugada gloriosa a los dominicanos y al mundo, el nacimiento de la República Dominicana como Estado libre, independiente y soberano y la decisión definitiva del Pueblo Dominicano de constituirse en una comunidad nacional, igual en derecho como las demás entidades humanas de igual naturaleza, identificados por nuestra bandera tricolor, nuestro escudo de arma y el lema de Dios Patria y Libertad, el cual, al igual que la bandera, el himno, el escudo y nuestras fiestas patrias, aún cuando está entre los elementos del escudo y formando parte de éste, somos de opinión de que sea consagrado por disposición constitucional, como uno de nuestros valores o símbolos patrios. El 27 de Febrero, es el día de la Independencia Nacional, por eso al igual que esos símbolos, es uno de nuestros principales valores que nos identifican como dominicanos.

**11. El 16 de Agosto.** El 18 de Marzo del 1861, la República Dominicana como Estado, y el pueblo dominicano, como comunidad nacional, libres, independientes y soberanos proclamados así por los

hombres de Febrero del 1844, desaparecen como tales, con la Anexión a España, pasando de nuevo al estatuto de colonia incorporada a la Monarquía Española, hasta que en otra gloriosa madrugada, la del 16 de Agosto del 1863, en el Cerro de Capotillo, situado en la Provincia de Dajabón, en la frontera con Haití, un grupo de dominicanos encabezados por Santiago Rodríguez, José Cabrera y Benito Monción, proclaman ante el pueblo dominicano y el mundo, el renacimiento de la República Dominicana con la restauración de la Independencia y por vía de consecuencia, la reivindicación de su condición de Estado libre y soberano y del Pueblo Dominicano como comunidad nacional independiente, tal como fue establecido el día 27 de Febrero del 1844, es la reafirmación de nuestra independencia y el día de la Restauración de la República.

**12. Significado de las Fiestas Patrias.** Hemos señalado anteriormente, que entre los lazos de solidaridad que identifican al Estado como noción sociológica, esta la historia, pero dentro de ésta, debemos establecer los hecho de mayor relevancia e importancia que caracterizan la misma, como uno de esos lazos, así la historia y los hechos que la conforman deben caracterizarse por una intensidad y superioridad de tal naturaleza, que constituyan a la vez, valores, y sean asumidos como tales, por el grupo humano al cual son inherentes; para toda comunidad nacional como para todo Estado así considerados, no hay fecha histórica más importantes para asumirla como un valor de identidad, que aquella en la que se celebra su creación o surgimiento como tal, y su nacimiento como Estado libre e independiente, que siendo así, es entonces el mayor valor histórico; entendidas así como valores históricos es la significación para el pueblo dominicano, como nación libre y para la República Dominicana como Estado independiente y soberano, él de las fechas del 27 de Febrero y del 16 de Agosto de cada año que transcurre, en su devenir histórico.

**13. Regulación Legal de las Fiestas Patrias.** El 27 de Febrero y el 16 de Agosto de cada año, son días de fiesta nacional de acuerdo



al Art. 98 de la Constitución de la República, por ser los aniversarios de la Independencia Nacional y de la Restauración de la República y tal como se deduce de la interpretación del texto, ambas fechas son equiparadas por la disposición constitucional, con igual rango o categoría y con igual significado, como valores históricos, asumidos como tales por el Pueblo Dominicano y que identifican la República Dominicana como Estado.

Consecuente con el texto constitucional y en armonía con el mismo, el legislador ordinario elabora la Ley 108 del 22 de marzo del 1967, que regula lo relativo a los días festivos no laborables, y aquellos conmemorativos pero laborables en el calendario nacional, entre los días festivos no laborables, y por tanto de fiesta nacional, dicha ley consigna en su Art. 1, el 27 de Febrero y el 16 de Agosto, disposición que es mantenida, por la modificación introducida a dicha ley, por la Ley No. 291 del 4 de abril del 1967, no obstante esas leyes aún de creación reciente, al margen de ellas y de toda disposición legal, el pueblo dominicano siempre ha observado tales efemérides, como sus días de fiesta nacional, por mandato de la Constitución.

La celebración de nuestros días patrios, como fiestas nacionales por disposición constitucional, ha sido establecido así desde nuestra primera Constitución, la del 6 de noviembre del 1844 con respecto al 27 de febrero y la del 14 de noviembre del 1865, con relación, tanto al 27 de febrero, como al 16 de agosto que con excepción de la Constitución del 29 de abril de 1963, se ha mantenido así, hasta la última reforma del 14 de agosto del 1994. La disposición constitucional ha sido objeto de reiteración, por las Leyes Nos. 108 y 291 del 1967, pero luego, fue votada la Ley 139-97, del 19 de junio del 1997, que en sus Arts. 1, 2, 3 y 4, con excepción de aquellos que ella excluye de su aplicación, establece que el carácter no laborable, de los días feriados o festivos, se celebra el lunes anterior o precedente, cuando coincidan con los días martes y miércoles y cuando coincidan con los días jueves y viernes, para el lunes

siguiente o posterior; dentro de las disposiciones de esta ley, quedó comprendido el día 16 de agosto, salvo cuando coincida con el inicio de un período constitucional, en la práctica el texto se aplica e interpreta cuando la fecha coincide con la toma de posesión, cada cuatro años, del Presidente y Vicepresidente de la República, sin embargo la disposición es confusa, en cuanto a definir que se debe entender por inicio de período constitucional, el Art. 107 de la Constitución establece que el período constitucional se inicia el 16 de Agosto de cada cuatro años, disposición que refleja cuando las autoridades electas, Presidente y Vicepresidente de la República, senadores y diputados, síndicos y regidores tomaban posesión el mismo día 16 de agosto cada cuatro años, es el resultado de la inadvertencia del constituyente del 1994, que no adecuó el texto a la reforma constitucional de ese año que separó las elecciones y toma de posesión presidenciales, de la de los legisladores y autoridades municipales de suerte que aunque la toma de posesión de unos y otros, es el 16 de agosto cada cuatro años, pero en día, mes y año diferentes.

El texto sin embargo establece que los funcionarios electos, sin importar la fecha de su elección, su ejercicio terminará el 16 de Agosto de cada cuatro años, inicio del período constitucional, por lo que aunque lo correcto es reformar el texto y adecuarlo al nuevo modo de elección y toma de posesión, en tanto esa reforma llega, hay que concluir que tenemos dos períodos constitucionales, ambos de cuatro años, que inician uno y otro, con un intervalo de dos años, el 16 de agosto cuando esta fecha coincida con la toma de posesión de las autoridades electas Presidente y Vicepresidente de la República, senadores y diputados, síndicos y regidores, en ese sentido será no laborable cada dos años, en los términos de la Ley 139-97 del 1997, el día 16 de agosto.

La afirmación precedente que hacemos respecto de la Ley 139-97, no es más que nuestro criterio interpretativo de dicha ley, la posición que sostenemos es que esa ley es inconstitucional y en

tal sentido debemos observar que ella, está en total contradicción con el Art. 98 de la Constitución de la República, que declara el día 27 de Febrero y el 16 de Agosto, como Fiestas Nacionales y en tal sentido no laborables, equiparándolas en su contenido y significación histórica y patriótica por lo que toda ley, decreto o reglamento que contradiga tal disposición, es inconstitucional y nulo de pleno derecho, por aplicación del Art. 46, de la misma Constitución, por tanto entonces debemos concluir que la Ley 139-97, del 19 de junio del 1997, al variar el carácter festivo no laborable del 16 de Agosto, está modificando la Constitución en tal sentido, lo cual no es posible siendo entonces la referida ley en cuestión, radical y absolutamente nula y por tanto inaplicable.

**Domingo R. Vásquez Correa**

**«ARTICULO 99.- Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos. Toda decisión acordada por la requisición de la fuerza armada es nula».**

La redacción del artículo objeto del presente comentario es una consecuencia del principio de separación de los poderes del Estado, puesto que conforme al referido texto, lo que se persigue es una distribución de competencias y potestades entre los diversos órganos estatales, en aras de garantizar el funcionamiento institucional del Estado.

A los fines de explicar la justificación histórica del texto, nos permitimos citar lo siguiente: “La Asamblea Nacional, a propósito de la Revolución Francesa, adoptó en fecha 23 de agosto del 1789 los artículos siguientes: 1.- Todos los poderes emanan esencialmente de la Nación, no pueden emanar más que de ella. 2.- El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional. 3.- El Poder Ejecutivo reside en las manos del Rey. Posteriormente dichos artículos fueron objetos de una revisión en el año 1791 quedando de la siguiente forma: 1.- La soberanía es una e indivisible, inalienable e imprescriptible; pertenece a la Nación; ninguna parte del pueblo ni ningún individuo, puede atribuirse su ejercicio. 2.- La Nación, de quien emanan todos los poderes, no puede ejercerlo más que por delegación”.<sup>1</sup> Cabe destacar que a propósito de la redacción de este texto, Robespierre criticó severamente la delegación del poder ejecutivo en manos del Rey al entender que éste no era representativo.

Desde el punto de vista latinoamericano, se trata de una disposición común a casi todas sus Constituciones:<sup>2</sup> Argentina (Arts. 22 y 36);

1 Duguit, L.; *La Separación de los Poderes y la Asamblea Nacional del 1789*; Centro de Estudios Constitucionales; Págs. 28 y 29; Madrid, 1996.

2 Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Usurpación de la autoridad o de la soberanía. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Estado/usur.html>. 21 de enero 192006.

Bolivia (Arts. 4 y 31); Costa Rica (Arts. 3 y 4); Cuba (Art. 3); El Salvador (Arts. 85 y 87); Guatemala (Art. 152); Honduras (Art. 3); México (Art. 136); Nicaragua (Art. 2); Paraguay (Arts. 3 y 138); Perú (Arts. 45 y 46); República Dominicana (Art. 99); Venezuela (Arts. 13 y 138).

El texto dominicano, objeto del presente comentario, plantea dos situaciones, la primera se refiere a que los poderes del Estado deben ejercer sus funciones estrictamente apegados a los principios imperativos que norman sus atribuciones y competencia, de lo contrario el acto emanado fuera de ese ámbito estaría afectado de nulidad absoluta, la cual opera de pleno derecho sin necesidad de acción; no se trata pura y simplemente de un acto inconstitucional sino más bien ineficaz, por lo que la significación normativa es que no es capaz de surtir ningún efecto; por ejemplo si el Poder Ejecutivo, en la persona del Presidente, dicta una ley regulando una materia que compete al Congreso, en la atribución constitucional, esta ley no surte ningún efecto, la misma situación se estila si el Poder Legislativo emite un acto privativo del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial; es por ello que la expresión reglamentaria del texto en cuestión se encuentra íntimamente relacionado con el Art. 4, de la Constitución, el cual se limita a plantear la institución de la separación de los Poderes del Estado, sin explicar los resultados prácticos en el ámbito de una posible vulneración, cometida por uno de los poderes públicos en perjuicio del otro; cabe señalar que la mayor parte de la doctrina constitucional entiende que se trata de caracteres propios de los poderes del Estado en el ejercicio de la democracia representativa, la magnitud y alcance de dicho texto en la segunda parte entraña conceptualmente que la modalidad de nuestro sistema político es el civil, bajo el esquema y postulado de la representación, es importante llamar la atención que al utilizar el texto de referencia la terminología fuerzas armadas en minúscula deja claramente entendido que no se está refiriendo a los cuerpos armados de la Nación, contemplado en el ordenamiento institucional, en el

entendido de que el Art. 93 de la Constitución prevé la apoliticidad de los integrantes de las Fuerzas Armadas, y la obediencia que deben profesar al Poder Civil, puesto que su finalidad consiste en defender el territorio nacional.

Se advierte con precisión y claridad una prohibición de las actividades sediciosas en tanto que lucha armada, en aras de dejar establecida la ilegalidad de cualquier cuerpo armado o grupos paramilitares que persigan alterar el orden democrático.

Cabe destacar que, en el marco de la Geo-Política en Latino América frecuentaron entre los años 60 a 80 movimientos foquista y luchas armadas, con el objetivo de hacer perecer el orden constitucional, es por ello que la historia registra diversos episodios en ese sentido, los cuales inclusive llegaron a prosperar, el texto que comentamos no deja dudas en cuanto concierne a que cualquier actividad que provenga de grupos armados es a toda luces nula e ilícita, por lo que consagra la forma de acceder al poder, prevista en la Constitución; además desde el punto de vista del derecho penal dichas actividades son objeto de sanciones severas.

**La usurpación de funciones en el contexto legislativo.** Es pertinente señalar que en el ámbito adjetivo, la usurpación de título y de funciones ha sido objeto de reglamentación particular en los Arts. 258 y 259 del Código Penal, dichos textos se refieren a los que ejerzan una función pública, civil, militar y eclesiástica, sin calidad para actuar incurrían en una infracción correccional castigable con prisión de un mes a un año, pero también dicha pena podría ser de seis meses a dos años, cuando se trate de vestir uniformes o trajes que no sean de uso autorizado, en obvia alusión a los uniformes militares, esta misma pena es aplicable a las que ejerzan actos de usurpación de los ministerios eclesiásticos.

**Reglamentación de la usurpación de funciones, según el proyecto de Código Penal.** En el ámbito del proyecto de Código

Penal se plantea una delimitación clara y precisa en cuanto a la usurpación de funciones, de títulos, de insignias militares y distintivos reservados a la autoridad pública, así como de usurpación de calidad y el uso irregular de calidad, estas figuras aparecen en los Arts. 542 al 548 del referido proyecto, por constituir una interesante novedad, tenemos a bien plasmar su contenido: El Art. 542 define y sanciona **la usurpación de funciones**, a saber: “Constituye usurpación de funciones, el hecho de una persona, sin calidad para ello, inmiscuirse en el ejercicio de una función pública, ejecutando o pretendiendo ejecutar uno de los actos reservados al titular de esta función. Este hecho se sancionará con las penas de tres años de prisión y RD\$6,000.00 de multa”; el Art. 547, se refiere a la **usurpación de título**, reza: “El uso, sin derecho, de un título otorgado a una profesión reglamentada por la autoridad pública, o un diploma oficial, o una calidad cuyas condiciones de otorgamiento son fijada por la autoridad pública, se sancionará con las penas de un año de prisión y RD\$3,000.00”; y el Art. 548 relativo al **uso irregular de calidad** plantea: “Se sancionará con las penas de seis meses de prisión y RD\$2,500.00 de multa, al fundador o dirigente derecho o de hecho de una empresa que persigue un fin lucrativo, que hace o deja figurar, en una publicidad realizada en el interés de la empresa que se propone fundar o que él dirige:

- 1º El nombre con mención de su calidad, de un miembro o de un antiguo miembro del Gobierno, Congreso Nacional, Ayuntamiento, Consejo Nacional de la Magistratura, Suprema Corte de Justicia, Cámara de Cuentas, Banco Central, miembros de la Junta Monetaria, o de un organismo colegiado, investido por la ley de una misión de control y fiscalización;
- 2º El nombre con mención de su función, de un magistrado o de un antiguo magistrado, de un funcionario de un antiguo funcionario, o de un oficial público o ministerial;

- 3º El nombre de una persona con mención de la condecoración reglamentada que le ha sido otorgada por la autoridad pública. Se sancionará con las mismas penas el hecho cometido por un banquero o un agente comercial de utilizar la publicidad señalada en el primer párrafo” (sic);

**Samuel Amaury Arias Arzeno**

**Justiniano Montero Montero**



**«ARTICULO 100.-** *La República condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, entre los cuáles no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes, y en consecuencia, ninguna entidad de la República podrá conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias».*

En este artículo se dispone un régimen jurídico orientado a garantizar el derecho natural de la persona humana, a crear un espacio que funcionalmente garantice la libertad y fomente la creatividad, la innovación, la dedicación y esfuerzo permanente como base para el crecimiento y desarrollo personal.

El régimen jurídico de igualdad social que se dispone en el artículo 100, constituye una plataforma para crear una “República ideal” distante de la República de Platón y más apegada a los principios enarbolados por los liberales de siglo XIV en Francia y en gran Bretaña. Sin embargo esta disposición jurídica no está debidamente articulada al modo especialmente la instancia política la cual no opera a manera de comportamiento estoico sino que determina de forma relativa el comportamiento de la importancia jurídica y comportamiento de la base económica generando privilegio irritante.

Se debe entender que la prohibición del régimen monárquico o seglar. No constituye la única garantía para quebrantar la desigualdad social.

Por “meritos” derivados en los años de militancia en un partido se conceden y reciben privilegios que contravienen el espíritu del artículo 100.

Por haber cooptado con el partido que ganó las elecciones se confieren contratos, licencias y permisos para operaciones de naturaleza económicas que dañan el espíritu de igualdad social que se postula en el artículo 100.

Las exenciones arancelarias y fiscales para beneficio de persona o grupos que derivan en perjuicio de otros contravienen el mandato del Art. 100.

Permitir la competencia desleal a la manera de la permisión de prácticas monopólicas e inhibiendo las buenas prácticas competitivas en un ámbito macro, es lo mismo que otorgar privilegios lo que contraviene el mandato del Art. 100.

El Art. 100 establece que un principio fundamental e inherente a la democracia política, el cual consiste en garantizar la igualdad de los derechos a todos los ciudadanos, fomentar los principios inmaculados de la libertad, de garantizar niveles crecientes de participación a los ciudadanos en las decisiones políticas. Es la negociación de regímenes basados en privilegios o en “méritos” comprados o agenciados mediante prácticas deleznable.

Es el Art. 100 una admonición a las formas engañosas de praxis política maquillada de democracia representativa. Con la fuerza del Art. 100, existe mérito suficiente a la luz de la cotidianidad para exorcizar el sistema de democracia representativa, para cuestionar profundamente el *modus operandis* de las instituciones, cuestionar profundamente sus roles y condenar a ciudadanos por acumulación originaria de capital e impugnar su prestigio.

Privilegios y méritos en el sistema capitalista parecen responder más bien a la metodología operativa de los mercados. Más que una distinción o un blasón, privilegios y méritos parecen por lo general una mercancía cualesquiera. En este sentido, es que parece existir una antinomia entre la praxis general de la democracia representativa en el marco del sistema capitalista en lo relativo a la igualdad social y los preceptos de justicia que se establecen en el Art. 100 de la Constitución de la República Dominicana.

**Crispulos Tatis**

**«ARTICULO 101.-** *Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, formará parte del patrimonio cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado. La ley establecerá cuanto sea oportuno para su conservación y defensa».*

El análisis del artículo 101 constitucional amerita de su comprensión en detalle. Así, debe considerarse en primer lugar, la comprensión de la noción de riqueza histórica y artística, que se alcanza al estudiar el concepto de patrimonio cultural y su antecedente, el término cultura.

En segundo orden, tomando en cuenta que el Estado tutelaré la riqueza artística e histórica integrante del Patrimonio Cultural de la Nación sin considerar quién sea su propietario, se hace necesario confrontar ese deber estatal con el derecho de propiedad, igualmente de rango constitucional.

En tercer término, dejando el constituyente a la legislación adjetiva el desarrollo de las disposiciones que sean de lugar para la conservación y defensa del PCN, es necesario conocer el marco jurídico que a través del tiempo se ha establecido a tal efecto.

De aquí que propongamos el siguiente plan para dar respuesta a los aspectos antes aludidos:

1. Noción de riqueza artística e histórica
  - 1.1 El concepto de cultura
  - 1.2 El concepto de patrimonio cultural
2. La adscripción de la riqueza artística e histórica al Patrimonio Cultural de la Nación sin consideración de su propiedad
  - 2.1 La pertenencia al Patrimonio Cultural de la Nación y el derecho constitucional de propiedad

3. La conservación y defensa del patrimonio en la legislación adjetiva: evolución y configuración.

## 1. Noción de riqueza artística e histórica

### 1.1 El concepto de cultura

Es el conjunto de modos de vida y costumbres de una época o grupo social.<sup>1</sup>

Cultura, de conformidad con el numeral 1 del Art. 1 de la Ley No. 41-00, del 28 de junio del 2000, es *“el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprenden además de las artes y las letras, modos de vida y de convivencia, derechos humanos, sistemas de valores y símbolos, tradiciones y creencias, asumidos por la conciencia colectiva como propios”*.

A partir de estas definiciones se infiere que el conjunto de elementos que constituyen la cultura no es estático, sino que opera en constante crecimiento y variación; es, como refieren Pablo Guadarrama y Nicolai Pereliguin, *“un proceso dinámico, una realidad fluida y cambiante”*.<sup>2</sup>

La anterior definición -aceptada *“generalmente en el ámbito de la legislación cultural”*, como indica el citado Art. 1., evidencia también la existencia de dos formas de cultura: la **objetiva** o **material**, que abarca esos *“rasgos materiales”* a que hace referencia o más precisamente el conjunto de obras, instrumentos y objetos que fabrican y utilizan los miembros de una sociedad, así como las técnicas de su producción perfeccionadas y

---

1 Diccionario Consultor Espasa, Lengua Española Sinónimos y Antónimos. Apéndices Gramatical y Ortográfico, Impresión Brosmac, S.L., 2000, Pág. 324.

2 Guadarrama, Pablo y Pereliguin, Nicolai (1990) *“Lo Universal y lo Específico en la Cultura”*. La Habana: Editorial de las Ciencias Sociales. Pág.50.

acumuladas de generación en generación,<sup>3</sup> y la **subjectiva o inmaterial**, que el legislador cultural entiende como el conjunto de rasgos distintivos espirituales, intelectuales y emocionales y los sistemas de valores y símbolos, tradiciones y creencias de un grupo humano. Tales rasgos y sistemas regulan las relaciones sociales y dan significado al comportamiento individual y colectivo, al tiempo que lo explican y racionalizan.<sup>4</sup>

Por diferentes circunstancias, la cultura es distinta en cada país. En razón de ello, esas variables particulares permiten forjar una **cultura nacional** diferenciada como resultado de la experiencia colectiva de todos los miembros de una Nación, transmitida a través de sus generaciones y acumulada como legado histórico de la sociedad.<sup>5</sup> Esta se expresa como forma privativa de un determinado conglomerado y la integran el conjunto de creencias, conocimientos, pautas de conductas, actitudes, artes, habilidades, etc. elaboradas por la población a través de la historia, tomando parte en su configuración todas las clases y sectores sociales, cada uno, naturalmente, a su modo y en distinto grado.<sup>6</sup> Es por esto se habla de dos niveles de cultura dentro de la cultura nacional: **cultura de élite y cultura popular.**<sup>7</sup>

- 3 Nodarse, J. J. *"Elementos de Sociología"*, 14 ed., Nueva York: Minerva Books, LTD, p.172 y Cheuiche, Monseñor Antonio. (1988) *"Evangelización, Universidad y Cultura del Porvenir"* en "Universidad Cultura y Evangelización", PUCMM. Santo Domingo: Amigo del Hogar. Pág. 201.
- 4 Esteva, Claudio. (1984). *"El Concepto de Cultura"* en "Sobre el concepto de cultura". Barcelona: Editorial Mitre. Pág. 64. y Del Castillo, José. (1988). *"Las Inmigraciones y su Aporte a la Cultura Dominicana (finales del siglo XIX y principios del XX)"* en "Ensayos sobre cultura dominicana". 2da. ed. Santo Domingo: Amigo del Hogar. Pág. 171.
- 5 Bosch, Juan. (1988). *"Cultura Nacional y Cultura Popular"* en "Textos culturales y literarios". 1ra. ed. Santo Domingo: Editora Alfa y Omega. Pág. 33.
- 6 Ulloa, Luis. (1983). *"Lo Nacional y lo Popular en la Cultura"*, Ediciones Nueva Cultura. Santo Domingo: Imprenta Foto-Grafic, Pág. 23-24.
- 7 Espinal Hernández, Edwin. (1996). *"Patrimonio Cultural y Legislación"*, Asociación Hipólito Herrera Billini. Serie Breviarios 3. Ediciones CAPELDOM. Pág. 26.

El conjunto de las particularidades materiales y espirituales de las formas de cultura constituidas en el pasado histórico de un pueblo, tanto las elitescas como las populares, constituyen a su vez la identidad cultural, criterio que diferencia los pueblos que hablan una misma lengua, que habitan un territorio común y mantienen estrechos vínculos entre sí.<sup>8</sup> La identidad cultural, como juzga Rafael Emilio Yunén citado por Espinal Hernández, la integran factores históricos (la memoria histórica, que se afirma en la idea de pertenencia común de los pueblos); lingüísticos (componente esencial de la cultura); políticos (ejercicio de la soberanía); sicológicos (el conjunto de rasgos sicológicos que la sociedad tiende a imprimir en la mayoría de sus miembros); geográficos (el espacio, las características de la superficie terrestre); y ambientales (para algunos, no determinante).<sup>9</sup>

Los primeros vestigios constitucionales sobre la cultura lo encontramos en la Constitución votada el 16 de septiembre del año 1962, al indicar el Art. 111 que el desarrollo y embellecimiento de las ciudades del país se declaran de alto interés nacional. En la Constitución del 29 de abril del 1963, en el Art. 166, se reconoce el derecho a la propiedad exclusiva, por el tiempo y forma que determine la ley, sobre los inventos y descubrimientos, así como de las producciones artísticas, científicas y literarias. También en la Constitución del 28 de noviembre del 1966, cuyo Art. 101 ratifica el rango constitucional de la noción de cultura.

La cultura afirma su manifestación en nuestra Constitución en el Art. 8, numeral 16, párrafo, el cual dispone que *“el Estado procurará la más amplia difusión de la ciencia y la cultura, facilitando de manera adecuada que todas las personas se beneficien con los resultados del progreso científico y moral”*. Eduardo Jorge Prats reconoce que,

---

8 Espinal Hernández, Edwin. (1996). *“Patrimonio Cultural y Legislación”*, Asociación Hipólito Herrera Billini. Serie Breviarios 3. Ediciones CAPELDOM, Pág. 29.

9 Ibid, Pág. 30

aunque el constituyente no suministra una definición expresa de qué se entiende como cultura, el hecho de que la Carta Magna contenga una caracterización democrática del Estado Dominicano; consagre el principio de igualdad y reconozca las libertades de pensamiento, de asociación para fines culturales, de conciencia y culto, queda entendido que su conceptualización es abierta, es decir, su “*más amplia difusión*” por el Estado abarca tanto las manifestaciones de la cultura popular como de la cultura de élite.<sup>10</sup>

## 1.2 El concepto de patrimonio cultural

Comenta Edwin Espinal Hernández que la idea de patrimonio cultural toma preponderancia a partir de fundados en 1945 los organismos internacionales que la han difundido, como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).<sup>11</sup>

No es pues coincidencia que la mayoría de legislaciones, entre ellas, las latinoamericanas, tengan igual o parecido contenido en cuanto a conservación y defensa del patrimonio cultural se refiere. A modo de ejemplo, citamos los articulados constitucionales de diversos países:<sup>12</sup>

### Cuba

Art. 39. El Estado orienta, fomenta y promueve la educación, la cultura y las ciencias en todas sus manifestaciones y particularmente

---

10 Prats Jorge, Eduardo. (2005). “*Derecho Constitucional*”. Gaceta Judicial. 1ra. ed. Volumen II. Santo Domingo: Amigo del Hogar. Págs. 739-740.

11 Espinal Hernández, Op. Cit., Pág. 42.

12 Tomado de <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Cultura/conservacion.html>. Base de Datos Políticos de las Américas (1998) Conservación del patrimonio cultural de la nación. Análisis comparativo de Constituciones de los regímenes presidenciales. Georgetown University y Organización de Estados Americanos.

preconiza la libertad de creación artística y la defensa de la identidad de la Cultura Cubana, la conservación del Patrimonio Cultural y la riqueza artística e histórica de la Nación y la protección de los monumentos nacionales.

### **Colombia**

Art. 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Art. 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Art. 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

### **Costa Rica**

Art. 89. Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

### **Ecuador**

Art. 62. La cultura es patrimonio del pueblo y constituye el elemento esencial de su identidad. El Estado promoverá y estimulará la cultura, la creación, la formación artística y la investigación científica. Establecerá políticas permanentes para la conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza artística, histórica, lingüística y arqueológica de la Nación, así como



del conjunto de valores y manifestaciones diversas que configuran la identidad nacional, pluricultural y multiétnica. El Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de las culturas.

Art. 64. Los bienes del Estado que integran el patrimonio cultural serán inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los de propiedad particular que sean parte del patrimonio cultural, se sujetarán a lo dispuesto en la ley.

### **El Salvador**

Art. 62. El idioma oficial de El Salvador es el castellano. El gobierno está obligado a velar por su conservación y enseñanza. Las lenguas autóctonas que se hablan en el territorio nacional forman parte del patrimonio cultural y serán objeto de preservación, difusión y respeto.

Art. 63. La riqueza artística, histórica y arqueológica del país forma parte del tesoro cultural salvadoreño, el cual queda bajo la salvaguarda del Estado y sujeto a leyes especiales para su conservación.

### **Guatemala**

Art. 60. Patrimonio cultural. Forman el patrimonio cultural de la Nación los bienes y valores paleontológicos, arqueológicos, históricos y artísticos del país y están bajo la protección del Estado. Se prohíbe su enajenación, exportación o alteración salvo los casos que determine la ley.

Art. 61. Protección al patrimonio cultural. Los sitios arqueológicos, conjuntos monumentales y el Centro Cultural de Guatemala, recibirán atención especial del Estado, con el propósito de preservar sus características y resguardar su valor histórico y bienes culturales. Estarán sometidos a régimen especial de conservación el Parque Nacional Tikal, el Parque Arqueológico de Quiriguá y la ciudad de Antigua Guatemala, por haber sido declarados Patrimonio Mundial, así como aquéllos que adquieran similar reconocimiento.

## **Honduras**

Art. 172. Toda riqueza antropológica, arqueológica, histórica y artística de Honduras forma parte del patrimonio cultural de la Nación. La ley establecerá las normas que servirán de base para su conservación, restauración, mantenimiento y restitución, en su caso. Es deber de todos los hondureños velar por su conservación e impedir su sustracción. Los sitios de belleza natural, monumentos y zonas reservadas, estarán bajo la protección del Estado.

## **Nicaragua**

Art. 128. El Estado protege el patrimonio arqueológico, histórico, lingüístico, cultural y artístico de la Nación.

## **Panamá**

Art. 77. La cultura nacional está constituida por las manifestaciones artísticas, filosóficas y científicas producidas por el hombre en Panamá a través de las épocas. El Estado promoverá, desarrollará y custodiará este patrimonio cultural.

Art. 80. El Estado reconoce la individualidad y el valor universal de la obra artística; auspiciará y estimulará a los artistas nacionales divulgando sus obras a través de sistemas de orientación cultural y promoverá a nivel nacional el desarrollo del arte en todas sus manifestaciones mediante instituciones académicas, de divulgación y de recreación.

Art. 81. Constituyen el patrimonio histórico de la Nación los sitios y objetos arqueológicos, los documentos, los monumentos históricos y otros bienes muebles o inmuebles que sean testimonio del pasado panameño. El Estado decretará la expropiación de los que se encuentren en manos de particulares. La ley reglamentará lo concerniente a su custodia, fundada en la primacía histórica de los mismos y tomará las providencias necesarias para conciliarla

con la factibilidad de programas de carácter comercial, turístico, industrial y de orden tecnológico.

Art. 83. El Estado reconoce que las tradiciones folclóricas constituyen parte medular de la cultura nacional y por tanto promoverá su estudio, conservación y divulgación, estableciendo su primacía sobre manifestaciones o tendencias que la adulteren.

Art. 257. La riqueza artística e histórica del país constituye el patrimonio cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado el cual prohibirá su destrucción, explotación o transmisión.

### **Paraguay**

Art. 81.- Del patrimonio cultural se arbitrarán los medios necesarios para la conservación, el rescate y la restauración de los objetos, documentos y espacios de valor histórico, arqueológico, paleontológico, artístico o científico, así como de sus respectivos entornos físicos, que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación. El Estado definirá y registrará aquellos que se encuentren en el país y, en su caso, gestionará la recuperación de los que se hallen en el extranjero. Los organismos competentes se encargarán de la salvaguarda y del rescate de las diversas expresiones de la cultura oral<sup>13</sup> y de la memoria colectiva de la Nación, cooperando con los particulares que persigan el mismo objetivo. Quedan prohibidos el uso inapropiado y el empleo

---

13 A propósito de la cultura oral, Edwin Espinal, reseña en un Art. publicado en el Periódico Listín Diario, denominado '**Guloyas y cocolos: ¿patrimonios nacionales?**' que "Vale el reconocimiento recientemente de la declaratoria por la UNESCO del Teatro Danzante Cocolo de San Pedro de Macorís como Obra Maestra del Patrimonio Oral e Intangible de la Humanidad. Ya anteriormente, en 2001, ese organismo internacional había otorgado esta categoría al Espacio Cultural de la Cofradía del Espíritu Santo de los Congos de Villa Mella. Estas expresiones distintivas de nuestra identidad cultural, no obstante ser reconocidas a nivel mundial, sorprendentemente, no están declaradas como parte del Patrimonio Cultural de la Nación, pese a ser resaltantes elementos vitales del folklore dominicano...".

desnaturalizante de dichos bienes, su destrucción, su alteración dolosa, la remoción de sus lugares originarios y su enajenación con fines de exportación.

### **Perú**

Art. 21. Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada y pública. Están protegidos por el Estado. La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio. Fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración exhibición y difusión del mismo, así como se restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente traslado fuera del territorio nacional.

### **Uruguay**

Art. 34. Toda la riqueza artística o histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la Nación; estará bajo la salvaguardia del Estado y la ley establecerá lo que estime oportuno para su defensa.

### **Venezuela**

Art. 99. Los valores de la cultura constituyen un bien irrenunciable del pueblo venezolano y un derecho fundamental que el Estado fomentará y garantizará, procurando las condiciones, instrumentos legales, medios y presupuestos necesarios. Se reconoce la autonomía de la administración cultural pública en los términos que establezca la ley. El Estado garantizará la protección y preservación, enriquecimiento, conservación y restauración del patrimonio cultural, tangible e intangible, y la memoria histórica de la Nación. Los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación son

inalienables, imprescriptibles e inembargables. La ley establecerá las penas y sanciones para los daños causados a estos bienes.

Como queda visto, todas las disposiciones constitucionales transcritas reconocen el valor del patrimonio cultural y su salvaguarda. De aquí que es mandatorio saber qué se entiende por patrimonio cultural y cuáles elementos lo conforman.

El 16 de noviembre del 1972, en la 17<sup>a</sup>. Reunión de la Conferencia General de la UNESCO en París, fue aprobada la “*Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*”, conocida mundialmente como “*Convención del Patrimonio Mundial y Natural*”. El Art. 1 de dicha convención estableció que, a sus efectos, se consideraría patrimonio cultural:

“Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”.

Conforme cita Edwin Espinal Hernández,<sup>14</sup> en la Conferencia Intergubernamental sobre las Políticas Culturales en América Latina y el Caribe, celebrada en Bogotá, en 1978 y en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, que tuvo lugar en México en

---

14 Espinal Hernández, op. cit., Pág. 43.

1982, el concepto de patrimonio cultural fue valorado de manera diferente, del siguiente modo:

“El patrimonio cultural se extiende no sólo a la herencia, por prestigiosa que ésta sea, de las ciudades y los barrios históricos, de los lugares de interés artístico e histórico y de los monumentos, sino al conjunto de los signos y símbolos transmitidos a través de las artes, la literatura, las lenguas, las tradiciones orales, la artesanía, el folklore, las creencias, los ritos, los juegos... y abarca los modos de vida de las comunidades, sus maneras de ser y actuar, su medio ambiente, espiritual, natural modelado por el hombre”.

“El concepto de patrimonio ha evolucionado considerablemente ...Hoy engloba también todos los valores de la cultura viviente y se concede una importancia cada vez mayor a las actividades que pueden mantener vivos los estilos de vida y de expresión que transmiten dichos valores. La atención que actualmente se presta a la preservación del patrimonio ‘no material’ puede considerarse una de las evoluciones más positivas de este último decenio”.

La Declaración de la Conferencia de México planteó entonces que el patrimonio cultural de un pueblo *“comprende las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores, y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan sentido a la vida. Es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo: la lengua los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, las obras de arte y los archivos y bibliotecas”*.<sup>15</sup>

De lo anterior se concluye en que el concepto de patrimonio cultural admite infinidad de componentes de conformidad a las modalidades con que cada pueblo valora su cultura. Nuestro legislador, en el numeral 2 del Art. 1 de la Ley No. 41-00, así lo

---

15 Espinal Hernández, op. cit., Pág. 43.

consagra, cuando hace parte del mismo al “conjunto de bienes, incluidos aquellos sumergidos en el agua, materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, tecnológico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museográfico y antropológico”.

De la anterior relación resalta el doble contenido que compone el patrimonio cultural. Por un lado, se habla de bienes materiales, que son aquellos que poseen existencia corpórea y perceptible por los sentidos y que según su naturaleza física se clasifican en bienes muebles e inmuebles. De otra parte, se hace mención de los bienes inmateriales, que son los que carecen de existencia física por ser obra del espíritu. De modo particular, en el numeral del Art. 1 se citan “los bienes, valores y símbolos culturales... que son expresión de la Nación dominicana, tales como las tradiciones, las costumbres y los hábitos”.

Ese conjunto de expresiones que integran el patrimonio cultural provienen tanto de la cultura material como de la cultura inmaterial y son reconocidos por una colectividad como parte de dicho universo dada su significación dentro de ella. Es por tal razón que se concluye que el concepto de patrimonio cultural no es un concepto rígido; al contrario, varía por ser los bienes patrimoniales bienes culturales en principio y por enriquecerse la cultura con el tiempo.

A todo ello, nuestra Constitución no define el concepto de patrimonio cultural. El Art. 101, como indican José Darío Suárez y Adriano Miguel Tejada, se refiere a la riqueza artística y a la riqueza histórica como dos entes autónomos, en parte integrantes del patrimonio cultural, pero no señala qué se entiende por tal.<sup>16</sup>

---

16 Suárez, José Darío y Tejada, Adriano Miguel. 1987). *Constitución Comentada de la República Dominicana*. PUCMM: Santiago. Pág. 79; Idem, p.49.; Espinal Hernández, Op. Cit. Pág. 49

Tampoco el legislador estableció el concepto en la Ley No. 318, del 14 de junio del 1968, sobre Patrimonio Cultural de la Nación. Esta ley se limitó, en los Arts. 1 y 2 a su subdivisión y a indicar cuáles bienes lo integran, de la siguiente manera:

- a) El patrimonio monumental, del que forman parte los monumentos, ruinas y enterratorios de la arqueología precolombina; edificios coloniales, conjuntos urbanos y otras construcciones de señalado interés histórico o artístico, así como las estatuas, columnas, pirámides, fuentes, coronas y tarjas destinadas a permanecer en un sitio público con carácter conmemorativo.
- b) El patrimonio artístico, constituido por el conjunto de bienes muebles y piezas, sea cualquiera su origen y situación, de indubitable valor, en virtud de su arte o significación histórica, destinadas o susceptibles de destinarse a formar parte de los fondos propios de un museo público.
- c) El patrimonio documental, formado por los testimonios escritos del pasado histórico que ameritan y requieran adecuada conservación y clasificación en archivos o establecimientos accesibles a paleógrafos e investigadores.
- d) El patrimonio folklórico, formado por la pluralidad de manifestaciones materiales típicas de la tradición dominicana, y, en especial, por las expresiones plásticas más representativas del arte popular y las artesanías.

Con la promulgación de la Ley No. 41-00, esta limitada concepción ha sido subsanada parcialmente pues, aunque tampoco define el significado de patrimonio cultural, sí amplía sus elementos integradores en forma enunciativa:

*“El patrimonio cultural de la Nación comprende todos los bienes, valores y símbolos culturales tangibles e intangibles que son*



*expresión de la Nación dominicana, tales como las tradiciones, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes, incluidos aquellos sumergidos en el agua, materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, tecnológico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museográfico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular”.*

## **2. La adscripción de la riqueza artística e histórica al Patrimonio Cultural de la Nación sin consideración de su propiedad**

El constituyente no distingue sobre quién recae la titularidad de los bienes patrimoniales artísticos e históricos del país para considerar su integración al Patrimonio Cultural de la Nación; “*sea quien fuere su dueño*”, los mismos pasan a integrar dicho universo. Esta ausencia de condición ha planteado en la doctrina la interrogante de si la declaratoria de determinado bien – específicamente inmueble – como parte de tal conjunto implica una disminución de los atributos del derecho de propiedad, reconocido como norma para garantizar la realización de las finalidades principales del Estado y del que “*nadie puede ser privado... sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por sentencia de tribunal competente*”, como expresa el Art. 8, numeral 13 de nuestro Texto Fundamental.

### **2.1 La pertenencia al Patrimonio Cultural de la Nación y el derecho constitucional de propiedad**

El ya citado Edwin Espinal Hernández anota que “*...hay que añadir otro aspecto que con frecuencia suscita problemas y es el conflicto entre la necesidad de proteger y el respeto de los derechos*

*de los particulares. No debe perderse de vista que en materia de protección de patrimonio monumental, todo enfoque de intervención se inscribe en el diálogo entre los concejos teóricos y la legalidad que se abre a partir del reconocimiento de la propiedad privada, que contemplan la Constitución en su Art. 8, inciso 13 y el Código Civil en su Art. 545”.*

Añade - criterio que compartimos - que ambas disposiciones estatuyen que las limitaciones al derecho de propiedad conllevan una justa indemnización en caso de declaratoria de utilidad pública o de interés social. El Art. 101 de la Carta Magna resulta, en principio, una restricción al derecho de propiedad sobre el patrimonio artístico e histórico, independientemente de que sus riquezas sean propiedad oficial o particular.<sup>17</sup>

En efecto, la restricción al derecho de propiedad viene dada precisamente con la declaratoria de un bien como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación mediante una ley – como se ha legislado en el caso específico de los bienes inmuebles – o un decreto.

La declaratoria como Monumento Nacional en el caso de los inmuebles, prevista en el Reglamento No. 4195 del 20 de septiembre del 1969, ciertamente restringe el derecho de propiedad, ya que, una vez así declarado, para fines de cualquier intervención, el propietario del inmueble de que se trate, amerita obtener la autorización de la Dirección Nacional de Patrimonio Monumental. De igual modo, limita en hecho la posibilidad de su venta, pues no todas las personas se arriesgan a invertir en un inmueblepreciado culturalmente, precisamente por las limitantes que en el derecho de propiedad implica su declaratoria. La consagración de un bien como patrimonio cultural no es indemnizada, aunque la misma

---

17 Espinal Hernández, Edwin, Op. Cit., Pág. 133.

implique un interés social y se modifiquen, en virtud de ese interés, el uso libérrimo de la propiedad inmobiliar.

Espinal Hernández observa que el régimen que preveía la Ley No. 492 del 1969 establecía bajos niveles en las exenciones impositivas dispuestas, así como un carácter exclusivamente de control, de restricciones y condicionantes, que poco promovía o incentivaba la preservación. Derogado por la Ley No. 567 del 1973, la ahora ausencia plena de beneficios determina que la declaratoria menoscaba el derecho de propiedad; y cumple un papel negativo, ya que muchos propietarios, que asocian el término ‘patrimonio cultural’ con la idea de ‘entorpecimiento del desarrollo’, consideran como un verdadero castigo la categorización de sus inmuebles como Monumento Nacional o su inclusión en un área a proteger, para ser fiscalizados por la Dirección Nacional de Patrimonio Monumental, estimando como no rentable la consolidación, restauración o conservación de sus viviendas. De ahí que congelen su reparación por mucho tiempo, con lo que aceleran su deterioro y posibilitan finalmente su demolición.<sup>18</sup>

El autor de referencia indica que, a diferencia del caso dominicano, en Venezuela *“ha sido juzgado que cuando las restricciones al derecho de propiedad establecidas por la legislación adjetiva y permitidas por la norma constitucional se impongan a determinado inmueble en forma tal que menoscaben los atributos de uso y goce del derecho de propiedad, haciéndolo ilusorio o nulo en relación a aquellos fines, el acto de administración que declara al bien como Monumento Histórico, debe ser seguido por la promulgación del correspondiente decreto de expropiación del Ejecutivo Nacional, a objeto de que se proceda al pago de la justa indemnización al propietario por la pérdida de sus derechos, a menos que él acepte voluntariamente las restricciones establecidas en la ley”*.<sup>19</sup>

18 Espinal Hernández, Edwin, Op. Cit., Pág. 135.

19 Ibid, Págs. 135-136.

Conteste con Espinal Hernández, en República Dominicana no existe la declaratoria seguida de la expropiación como en Venezuela, salvo, como lo indica el Art. 16 de la Ley No. 492 del 27 de octubre del 1969, en el caso de que el propietario o usuario del inmueble justifique la carencia de recursos para realizar las obras imprescindibles de consolidación que la Oficina de Patrimonio Cultural (actual Dirección Nacional de Patrimonio Monumental) estime y le haya ‘invitado’ a realizar. Entre sus opciones, dicha dependencia puede incoar el expediente de expropiación por causa de utilidad pública.

En España, el Art. 46 de la Constitución atribuye a los poderes públicos la garantía y promoción del patrimonio artístico y los bienes que lo integran, sea quien fuere su dueño, incluidos, como refiere Pérez Luño, los pertenecientes a la iglesia, y destaca un documento del 1980 mediante el cual el Estado proclama el respeto de los bienes que integran el patrimonio de la iglesia, los cuales poseen un gran valor histórico, artístico o documental, todo a partir de la revisión del Concordato del 1953. La tendencia de la jurisprudencia es hacia “el principio pro monumento”, en virtud de que el Tribunal Constitucional, con referencia a la tutela de los bienes del patrimonio histórico-artístico frente a eventuales expoliaciones, ha decidido que esa actividad “ha de entenderse como definitiva de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales...”.<sup>20</sup>

Igualmente, sobre el derecho de propiedad, hemos indicado que la Constitución, en el Art. 8, numeral 14 refiere lo relativo al derecho de autor en cuanto que debe respetarse “La propiedad exclusiva por el tiempo y en la forma que determine la ley, de los inventos y descubrimientos, así como de las producciones científicas, artísticas y literarias”.

---

20 Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución*, 6ta. Edición, Editora Tecnos, Año 1999, op. cit., Págs. 501-502.

Las limitaciones al derecho de autor, en ocasión del tema de la restricción al derecho de propiedad en interés de la cultura, lo indica Antequera Parilli cuando señala que “La interconexión de los derechos autorales y culturales hace que, en casos de excepción, se consagren límites al derecho exclusivo del autor y si bien esas limitaciones son aceptables en determinados supuestos, deben ser objeto de interpretación restrictiva, circunscritas a previsiones estrictamente definidas, a fin de evitar que un sistema ampliamente permisivo o de interpretaciones extensivas, anulen o cercenen el derecho fundamental del autor, fuente de los bienes culturales”.<sup>21</sup>

En el campo normativo del derecho de autor se reconoce la titularidad en cabeza del autor y derechos morales y patrimoniales. La protección mínima del derecho patrimonial, conforme el Convenio de Berna, instrumento internacional de protección del derecho de autor del que casi todos los países son signatarios, en su Art. 7.1 establece que dura la vida del autor y 50 años después de su muerte. En ese tenor, el ingreso de la obra al dominio público “o al patrimonio cultural común” opera cuando se haya extinguido el plazo de protección relativo al derecho patrimonial, en ese caso su uso es libre, pero siempre respetando los derechos morales de paternidad e integridad de la obra. Mas que una restricción a derecho de propiedad de la obra, se trata de ‘una limitación en el tiempo al derecho de explotación de la obra’.<sup>22</sup>

En relación al derecho de propiedad de los bienes muebles existe el caso por ejemplo de la biblioteca de Jacinto B. Peynado, que por decreto se incorporó y fue declarada como Riqueza Histórica Nacional, constituyendo la única manifestación de declaratoria de un bien mueble, pues la ley se refiere a los inmuebles, sin

- 
- 21 Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos. Estado de Derecho y Constitución*, 6ta. Edición, Editora Tecnos, Año 1999, op. cit., Págs. 46.
- 22 Antequera Parilli, Ricardo. (2001). *Manual para la Enseñanza Virtual del Derecho de Autor y los Derechos Conexos*, Tomo I. 1ra. ed. Caracas, República Bolivariana de Venezuela. Escuela Nacional de la Judicatura. Pág. 29.

establecer la forma como se hará la declaratoria de los bienes muebles.

### **3. La conservación y defensa del patrimonio en la Constitución y en la legislación adjetiva: evolución y configuración.**

Los ‘Derechos Humanos’, entendidos comúnmente en forma restringida a aspectos como la vida, la libertad personal, la integridad física y la libre expresión del pensamiento (derechos civiles y políticos), dejan de cobrar su pleno sentido si, contemporáneamente, el hombre no puede ver satisfechas otras necesidades básicas como el empleo, la vivienda, la salud y la cultura (derechos económicos, sociales y culturales). Pero los bienes culturales capaces de satisfacer una parte de esas necesidades, no vienen de la nada: el ingenio humano mantiene una relación retroalimentadora con la sociedad en la que el creador vive: el hombre se aprovecha de los valores culturales existentes, pero con la habilidad creativa de transformarlos en nuevas formas originales de expresión.<sup>23</sup>

Precisamente el derecho a la cultura está ligado a esos derechos fundamentales tutelados y garantizados por la Constitución, las normativas internacionales de vocación universal y las leyes adjetivas.

Sin pretender pormenorizar sobre cada una de las disposiciones, ponderamos a continuación los cánones constitucionales más significativos y que tienen incidencia en el tema del patrimonio cultural de la Nación.

El Art. 3 de la Constitución dispone que la *“La República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional*

---

23 Antequera Parilli, Ricardo, op. cit., Pág.207

*general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado...*”; lo que significa que convierte en derecho positivo la normativa contemplada en declaraciones y convenios internacionales ratificados por el país.

El Art. 4 que establece “*El gobierno de la Nación es esencialmente... democrático...*”. En ese tenor, respeta la libertad de expresión que permite enriquecer el acervo cultural de sus ciudadanos y hace posible el disfrute de los derechos culturales.

El Art. 5, se refiere al territorio de la República Dominicana y cómo está integrado, resaltando que “*Son también partes del territorio nacional, el mar territorial y el suelo y subsuelo submarinos correspondientes... La extensión del mar territorial... lo mismo que las del suelo y subsuelo submarinos y su aprovechamiento...*”. Es por ello que forman parte del patrimonio cultural, como lo refiere el Art. 1 de la Ley 41-00, “*el conjunto de bienes, incluidos aquellos sumergidos en el agua, materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico...*” y que se encuentren ubicados en todo el territorio nacional, siendo necesario su conservación y protección. En ese tenor, la Ley No. 492, del año 1969 consagra los primeros monumentos nacionales de la legislación cultural dominicana, entre los que se encuentran yacimientos arqueológicos y submarinos y varios monumentos arquitectónicos diseminados por todo el país.<sup>24</sup>

El Art. 7 enfatiza el permanente interés en la difusión de la cultura en el territorio dominicano y la tradición religiosa del pueblo dominicano. Se trata de la norma que sirve de fundamento para garantizar que todo ciudadano conozca la cultura en sus diferentes

---

24 República Dominicana. Oficina Nacional de Administración de Personal. Manual de Organización del Estado Dominicano. Santo Domingo: ONAP. 2003, Pág. 867

expresiones y logre su bienestar sociocultural por medio de la difusión de la cultura a través de los medios de comunicación. El Estado tiene la obligación de difundir la cultura por medio de la educación. El territorio desde la óptica de la Constitución cultural, es el espacio para los derechos fundamentales.<sup>25</sup>

La empresa radio televisora “La Voz Dominicana”, así llamada desde el 1942 hasta el 1962,<sup>26</sup> y a partir de la promulgación de la Ley No. 168, del año 1966, RTVD, es un ejemplo de empresa estatal que dentro de su misión debe promover y difundir la cultura en toda su expresión.

La parte capital del Art. 8, señala: “Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos ...”.

Cabe resaltar algunos numerales del Art. 8, antes citado, por su relación con el tema del patrimonio cultural, entre ellos el 7 y el 8, que fijan normas sobre la libertad de asociación con fines, sociales y culturales o de cualquier otra índole y sobre la libertad de conciencia; por ello se afirma que son “*libertades que conforman el derecho más vasto y general de la libertad cultural y del cual se infiere que el pluralismo cultural es un valor de rango constitucional... La cultura en la Constitución es una **cultura abierta***”.<sup>27</sup>

El numeral 14 del Art. 8 de la Constitución, sobre derecho de autor dispone la “*propiedad exclusiva por el tiempo y en la forma que determine la ley, de los inventos y descubrimientos, así como de las producciones científicas, artísticas y literarias*”, lo cual sirve

---

25 Jorge Prats, Eduardo, op.cit. Pág. 748

26 Ibid., Pág. 879

27 Jorge Prats, Eduardo. op. cit. Pág. 740



de fundamento para que Ricardo Antequera Parilli<sup>28</sup> opine que *“Un avance en el campo de los Derechos Humanos ha sido la consagración constitucional de los derechos y garantías individuales, pues implica el reconocimiento expreso acerca del carácter fundamental que tienen esos atributos”*.

El Art. 37, sobre las atribuciones del Congreso, en el numeral 5 impone la obligación de *“Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y objetos antiguos y a la adquisición de éstos últimos”*. El mandato es claro en el sentido de que le impone el deber de legislar en todo lo concerniente a la tutela y conservación de monumentos y objetos que formen parte de esa identidad cultural nacional, cuyo fomento *“se concibe como una estrategia global destinada a preservar, conservar, y proteger el patrimonio cultural tangible e intangible de la Nación...”*.<sup>29</sup> Igualmente el numeral 12, que ordena: *“Votar el Presupuesto de Ley de Gastos Públicos...”*. En ese tenor, tiene la obligación de, una vez sometido el presupuesto por el Poder Ejecutivo, conocerlo y aprobarlo, con la designación de las diferentes partidas asignadas a cada secretaría de estado e instituciones.<sup>30</sup>

El Art. 55, numeral 2 que ordena al Poder Ejecutivo: *“Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario”*. En el desarrollo de este

---

28 Antequera Parilli, Ricardo, op. cit., Pág. 32.

29 Ley No. 41-00, Art. 1, numeral 6.

30 Los fondos asignados a Secretaría de Estado de Cultura en el presupuesto del 2005, conforme a la Ley No. 321-04, dada y promulgada el 31 de diciembre del 2004 fue de RD\$584,941,88, distribuida en la forma siguiente: actividades centrales, RD\$107,937,68, Conservación de monumentos históricos RD\$85,295,01; Conservaciones de documentos y observaciones históricas, RD\$73,231,87; Fomento y desarrollo de la cultura, RD\$246,354,29. Para el año 2006, la partida para la Secretaría de Estado de Cultura acordada por el PE y sometida al congreso es de RD\$879.3 millones de pesos.

trabajo, necesariamente se hace referencia a las leyes y decretos emanados del Poder Ejecutivo respecto al mandato del Art. 101.

De igual modo, el Art. 61 de la Constitución señala que: “Para el despacho de los asuntos de la administración pública, habrá las Secretarías de Estado que sean creadas por la ley...” y el Art. 62 que refiere sobre las atribuciones de los Secretarios de Estado. Por la Ley 41-00, del 13 de junio del 2000 es creada la Secretaría de Estado de Cultura, como instancia de nivel superior, encargada de coordinar el Sistema Nacional de Cultura de la República Dominicana, estableciendo su Art. 10, párrafo II, la estructura administrativa de dicha Secretaría.

Los Arts. 95, sobre la bandera nacional; 96, sobre el escudo de armas de la República y 97, sobre el Himno Nacional, constituyen, con Eduardo Jorge Prats, los símbolos del Estado en su dimensión cultural. Estos símbolos tienen una enorme fuerza integradora. En cuanto al Art. 98, sobre los días 27 de febrero y 16 de agosto, declarados de Fiesta Nacional, indica el autor de referencia que hay otros días de fiestas que, aunque no estén consignados en la Constitución, como es el domingo, es protegido implícitamente, “al garantizar la difusión en todo el territorio nacional de ‘la tradición religiosa del pueblo dominicano’...’El domingo es patrimonio cultural de la humanidad’<sup>31</sup> Jorge Prats, citando a Haberle indica que “En particular el 1º. de mayo es un pedazo ‘de derecho constitucional laboral’...Al mismo tiempo constituye un pedazo de derecho constitucional de la cultura, porque vincula de manera específica a la Constitución con la cultura: el ‘descanso laboral’ abre la posibilidad de reconocer el aspecto que como creador de sentido tiene el trabajo, al mismo tiempo que se puede dedicar a otras actividades culturales...”<sup>32</sup>

---

31 Jorge Prats, Eduardo, op. cit., Pág.750.

32 Ibid, Pág.751.

El Art. 100 que “condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, entre los cuales no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes...”. La conclusión de este precepto es que todo ciudadano tiene igual derecho al desarrollo pleno de la personalidad humana de modo que tenga garantizado sus derechos fundamentales, entre ello el derecho a la cultura, el cual, una vía para su efectividad, es por medio de la educación.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como ha sido indicado, en virtud de los Arts. 55, numeral 2 y 37, numeral 5, han votado un sinnúmero de leyes, decretos y reglamentos en el curso del tiempo para dar cumplimiento al mandato de disponer mediante la ley “*cuanto sea oportuno*” para la “*conservación y defensa*” del Patrimonio Cultural de la Nación.

Dos obras de grandes contribuciones, la recopilación del Dr. Plinio Pina, titulada “*Legislación Dominicana Sobre Museos y Protección del Patrimonio Cultural*” y, como se evidencia, la tesis de grado del Lic. Edwin Espinal Hernández, “*Patrimonio Cultural y Legislación*”, constituyen referencias obligadas para conocer el estatuto legal que, en relación al patrimonio cultural, existe en la República Dominicana. En ese orden, y sin necesariamente seguir un orden cronológico estricto, pero sí de importancia, resaltamos algunas leyes, decretos y resoluciones citados por estos autores que expresan la obediencia del Estado al mandato del Art. 101. Veamos:

1. Decreto No. 1397, del 15 de junio del 1967, que crea dentro de la Dirección General Turismo la Oficina del Patrimonio Cultural.
2. Decreto No. 1398, del 15 de junio del 1967, que encarga a la Oficina de Patrimonio Cultural, la fijación de los límites de la “Ciudad Colonial” dentro del perímetro de la ciudad de

Santo Domingo de Guzmán; Gaceta No. 9041, de fecha 17 de junio del 1967.

3. Ley No. 318-68, del 14 de junio del 1968, sobre el Patrimonio Cultural de la Nación. Constituye el más importante de los instrumentos promulgados por el Estado en relación a cumplir con su obligación de preservación y conservación del patrimonio cultural.
4. Reglamento No.4195, del 20 de septiembre del 1969, sobre la Oficina de Patrimonio Cultural.
5. Ley 492, de fecha 27 de octubre del 1969, que declara Ciudad Colonial de Santo Domingo de Guzmán, la zona definida por Decreto 1650, de fecha 13 de septiembre del 1967 y Monumentos Nacionales a varios monumentos arquitectónicos y yacimientos arqueológicos.
6. Decreto No. 2123, del 30 de marzo del 1972, que crea una Comisión para presentar al Poder Ejecutivo un programa de consolidación y ambientación de los grandes monumentos históricos de la ciudad de Santo Domingo.
7. Ley No. 318, de fecha 26 de abril del 1972, que crea el Museo del Hombre Dominicano.
8. Decreto No. 552-73, de fecha 11 de septiembre del 1973, que declara zona histórica la parte más antigua de la ciudad de Puerto Plata.
9. Ley 564, del 27 de septiembre del 1973 sobre la protección y conservación de los objetos etnológicos y arqueológicos nacionales.
10. Ley No. 580, del 18 de octubre del 1973, que crea el Museo de las Casas Reales.

11. Ley No. 263, del 25 de noviembre del 1975, crea la Biblioteca Nacional. Su objetivo es reunir toda la producción intelectual del país o relacionada con la nación dominicana, su naturaleza y sus gentes, publicada o inédita, de autores dominicanos o extranjeros reproducidas por cualquiera de los medios convencionales, grabado o copiada, para su conservación y conocimiento.
12. Decreto No. 2310, del 6 de septiembre del 1976, que crea el Centro de Inventario de Bienes Culturales.
13. Decreto No. 2924, de fecha 17 de junio del 1977, que declara Parque Nacional Histórico el área donde se realizan excavaciones arqueológicas en la antigua ciudad de la Concepción de La Vega.
14. Decreto 683, del 28 de febrero del 1979, modificado por el Decreto No. 310-87, del 17 de junio del 1987, con el objetivo de “elaborar y ejecutar un programa de rescate y conservación de los bienes culturales que se encuentren en las aguas territoriales o en zonas marítimas o de influencia económica de la República”.
15. Decreto No. 1937, que en 1980, crea el Centro de la Cultura de Santiago;
16. Decreto No. 2865, de fecha 27 de marzo del 1985, que crea la Oficina Regional de Patrimonio Cultural para la Zona Norte del país, con asiento en Santiago.
17. Decreto No. 183-87, del 13 de abril del 1987, que instaura la Comisión Permanente de la Feria del Libro.
18. Decreto No. 297-87, del 3 de junio del 1987, que declara como Patrimonio Natural de la Nación, todas las cuevas y cavernas y demás cavidades subterráneas situadas en el territorio nacional.

19. Decreto No. 302-89 del 16 de agosto del 1989 que crea la Biblioteca República Dominicana.
20. Decreto No. 172-91, del 29 de abril del 1991 que redefine el Centro Histórico de la Ciudad de Santiago y erige en Patrimonio Nacional determinados inmuebles.
21. Decreto No. 220-93 del 23 de agosto del 1993 que crea el Patronato de la Ciudad Colonial.
22. Decreto No. 82, del 14 de febrero del 1997, que crea el Consejo Presidencial de Cultura, con el fin de formular y ejecutar una política cultural coherente con los valores de la identidad del pueblo dominicano; “debiendo coordinar sus actividades con casi la totalidad de los organismos del sector cultura del país”.
23. Ley No. 41-00, del 28 de junio del 2000, por la que se crea la Secretaría de Estado de Cultura.
24. Ley No. 64-00 del 18 de agosto del 2000, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.
25. Decreto No. 1009-01, del año 2001 que creó el Sistema de Registro de Bienes Culturales Intangibles.
26. Decreto No. 297-87, del 3 de junio de 1987, que declara como Patrimonio Natural de la Nación, todas las cuevas y cavernas y demás cavidades subterráneas situadas en el territorio nacional; derogado por la Ley General de Medio Ambiente No. 64-00, conforme lo prevé el Art. 204 de dicha ley.
27. Decreto El decreto No. 1164, del 3 de febrero del 1870, que declara como Monumento Nacional el Alcázar de Colón.
28. Decreto No. 4347, de fecha 15 de diciembre del 903, que declara propiedad del Estado los objetos arqueológicos (los

que se encuentren en el territorio de la República que pertenecieron a nuestros aborígenes, a la época del descubrimiento de la isla y que se encuentren en la superficie o en el seno de la tierra, en cuevas, cavernas, sitios de ciudades hundidas por terremotos); gaceta oficial No. 1522, del 26 de diciembre del 1903.

29. Ley No. 5207, del 25 de marzo del 1913, que crea un Museo Nacional en la ciudad de Santo Domingo; Gaceta No. 2387, del 2 de abril del 1913.
30. La Ley No. 666, que, 14 años después, el 24 de junio del 1927, en base a los fondos generales de la Nación, asignó RD\$5,000.00 anuales, para hacer efectiva la puesta en marcha del Museo Nacional;
31. Decreto No. 63, del 26 de noviembre del 1930, mediante el cual el Baluarte 27 de Febrero, la Santa Basílica Metropolitana, la Antigua Iglesia de los P.P.Predicadores, la actual Sacristía de la Iglesia de San Lázaro, la Casa Fuerte del Almirante de Don Diego Colón, la Puerta de San Lázaro, la Puerta de San Diego, El Homenaje y la Iglesia de San Nicolás quedan declarados Monumentos Nacionales. Existía, según del decreto, la Inspección General de Reconstrucción, para ejercer vigilancia y evitar los cambios que alteraran su valor arqueológico; Gaceta No. 4306, del 3-11-1930.
32. Decreto No. 186, de fecha 23 de julio del 1931, que crea la Academia Dominicana de la Historia, con encargo de adquirir, clasificar, coleccionar y conservar todos los documentos impresos o manuscritos, originales y copias que contribuyeran al enriquecimiento de la historia de la isla.
33. Ley No. 912, que crea el Archivo General de la Nación, de fecha 23 de mayo del 1935, bajo la subordinación de la Secretaría de Estado de Interior y Policía, con la finalidad de

conservar todos los documentos y papeles que procedan de los archivos y dependencias del Estado y la Ley No. 1085, que la modifica, de fecha 16 de abril del 1936.

34. Ley 5724 del año 1961, que le cambia el nombre al monumento de Santiago por Monumento a los Héroes de la Restauración y es declarado de interés nacional.
35. Decreto No. 1397, del 15 de junio del 1967, que crea dentro de la Dirección General Turismo la Oficina del Patrimonio Cultural; Gaceta No. 9041, del 17 de junio del 1967, de la cual dependían 4 museos: Alcázar de Colón, de la Familia Dominicana, Casa-Fuerte de Juan Ponce de León y Museo de la Fortaleza San Felipe.

Otros cánones legales que es preciso de igual manera mencionar en este trabajo por tratarse de leyes conexas, pero con incidencia preponderante en la preservación y salvaguarda del patrimonio cultural de la Nación, son los siguientes:

1. La Ley 139-01, de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, antigua Ley No. 66-97, del 9 de abril del 1997; pues, el Art. 65 de la Ley 41-00 deroga los Arts. 100 y 101 de dicha ley, para que diga del siguiente modo:

“Art. 100.- La Secretaría de Estado de Educación deberá promover el desarrollo de la cultura dominicana, contribuir a divulgarla, ayudar a conservar sus mejores manifestaciones y ponerla al servicio del pueblo, para que la disfrute y, en contacto con ella, se incremente su capacidad creadora. Asimismo, deberá, en la medida de su alcance, contribuir al enriquecimiento y conservación de la cultura universal y, particularmente, de la de Latinoamérica y la del Caribe”.

“Art. 101.- Son funciones de la Secretaría de Educación, en este campo:



- a) Rescatar y mantener vivas las tradiciones nacionales y las diversas manifestaciones de la cultura popular e investigar sus raíces;
  - b) Fomentar el desarrollo de las bellas artes;
  - c) Promover la reflexión sobre el ser dominicano, sobre el sentido que le confiere a la vida, sobre su historia y su realidad social;
  - d) Auspiciar experiencias educativas no convencionales que fomenten en la juventud el desarrollo desde edad temprana de las facultades musicales y artísticas”.<sup>33</sup>
2. La Ley No. 65-00, sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos, de fecha 21 de agosto del 2000 y el Reglamento No. 362-01, del 14 de marzo del 2001, para la aplicación de la Ley 65-00.
  3. Ley No. 344, de fecha 29 de julio del 1943, sobre Procedimiento de Expropiación.
  4. La ley que crea la Secretaría de Estado de Turismo, que impone obligación de conservar los bienes muebles e inmuebles que constituyen parte del patrimonio cultural a que tienen acceso los turistas que visitan nuestro país y la que crea la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, para que, de acuerdo al Art. 49 de la Ley 41-00 colaboren en la promoción y preparación de acuerdos, convenios y tratados internacionales de carácter cultural y ligados al desarrollo de la cultura.
  5. Ley No. 64-00, de fecha 18 de agosto del 2000, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual tiene una fuerte vinculación con todo lo relativo a la preservación del

---

33 Art. 65, Ley 41-00 que crea la Secretaría de Estado de Cultura, 13 de junio del 2000.

patrimonio cultural de la Nación; hay un nexo indisoluble entre los bienes que forman el patrimonio cultural de la Nación y el medio ambiente, lo cual redundará en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Anota Pérez Luño, citando a Martín Mateo, que el modelo de desarrollo exponencial al mantenimiento de un medio ambiente equilibrado y a un progreso cualitativo incide plenamente en la política del patrimonio histórico- artístico. De otro lado, la contaminación afecta directamente a la conservación de los bienes artísticos. La denominada ‘enfermedad de la piedra’, que tanto estragos causa en los monumentos del pasado, no es otra cosa que la descomposición de los materiales de construcción por los óxidos sulfurosos y otros agentes contaminantes”.<sup>34</sup>

En ese sentido, en la exposición de motivos de la Ley 64-00 se destaca que “es de vital importancia la protección, conservación y uso sostenible de los variados ecosistemas que componen el patrimonio natural y cultural de la Nación dominicana”. Asimismo, declara los recursos naturales y medio ambiente como patrimonio común de la Nación y declara de interés nacional la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales, el medio ambiente y los bienes que conforman el patrimonio natural y cultural.<sup>35</sup>

El medio ambiente se compone de los elementos naturales que proporciona la naturaleza, pero igualmente está constituido por componentes artificiales creados por el hombre como son los monumentos considerados patrimonio de la humanidad.<sup>36</sup>

---

34 Pérez Luño, op.cit., Pág.511.

35 Arts. 3 y 4, Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, No. 64-00, de fecha 18 de agosto del 2000.

36 Cruz Bejarán, Rosa María. (2004) “*Tutela del Interés Difuso en Materia de Medio Ambiente*”. Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Recinto Santo Tomas de Aquino, Pág.5.

En este sentido, refiere Eduardo Jorge que la actuación del Estado en la salvaguarda del patrimonio cultural “está doblemente vinculado con la protección del medio ambiente. Por un lado, de la preservación del medio ambiente es que se pueden ejercitar los derechos fundamentales, por lo que la protección efectiva del Estado del patrimonio natural cobra una importancia capital. Este patrimonio forma parte de todo el patrimonio cultural de la Nación, por lo que la contaminación ambiental lo afecta. Por otro lado, las reservas naturales, los parques ecológicos, garantizadas por las leyes del medio ambiente, forman parte del patrimonio cultural de la Nación. El Pico Duarte, Los Haitises, el Parque Jaragua, la Isla Cabritos, Los Palmitos, la Ballena Jorobada, el Manatí, las Judías, las Iguanas y las de más especies de la flora y la fauna en extinción forman parte de ese patrimonio cultural que debe el Estado resguardar. La vinculación entre ‘natura’ y ‘cultura’ se arranca de la convención de UNESCO del 1972, la que menciona en una sola proposición a la ‘herencia natural y cultural de la humanidad».<sup>37</sup>

Esta vinculación de la salvaguarda y protección del patrimonio cultural y el medio ambiente lo avala el Art. 15, numeral 1 de dicha ley que dispone que son objetivos particulares la prevención, regulación y control de cualquiera de las causas o actividades que causen deterioro del medio ambiente...alteración y destrucción del patrimonio natural y cultural; el numeral 3 se refiere a la correcta utilización de los recursos naturales y culturales como base para la existencia y el desarrollo de las actividades humanas.

De igual manera, el Art. 160 que, como fue indicado precedentemente, declara expresamente que las cuevas, cavernas, etc. forman parte del patrimonio cultural de la Nación. Por último, destacamos de esta ley, a los fines del patrimonio cultural y la preservación del mismo, el

---

37 Jorge Prats, Eduardo , op. cit., Pág. 754.

Art. 183 que sanciona con pena de multa y prisión a las personas naturales o jurídicas que incurran en violación de la misma. En este aspecto, y en la medida de la violación de que se trate afecte una o ambas leyes, puede decirse que subsana esta ley la laguna que respecto a las sanciones contiene la Ley 41-00.

En la República Dominicana, “el campo de las iniciativas privadas el sector cultural presenta también un orden estructural”, que se ha concitado y apoyado a través del Estado, mediante la creación de instituciones culturales. En este sentido, “la Ley 520 sobre Instituciones sin Fines de Lucro, posibilitó el surgimiento y desarrollo de un gran número de fundaciones, asociaciones comunitarias, academias científicas, clubes culturales, editoras, sociedades culturales, grupos artísticos, colegios artísticos y empresas culturales en general que realizan una significativa labor”.<sup>38</sup> La finalidad es realizar diversas actividades culturales que enriquecen el patrimonio cultural de la Nación. Para detallar las mismas nos auxiliamos del estudio pormenorizado que al respecto encontramos en la red.<sup>39</sup>

### **1. Academia de Ciencias de República Dominicana**

Carácter: Semi-Oficial. Creada el 20 de diciembre del 1974, institucionalizada mediante la Ley 1097 del 8 de julio del 1975 con la finalidad de promover el desarrollo de las Ciencias en la República Dominicana. La Academia ha sido un factor decisivo para la creación en República Dominicana de una conciencia ambiental, creando el Equipo Ambiental de la Academia y contribuyendo decisivamente en la redacción y aprobación en el Congreso Nacional de la Ley 64-2000 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.

---

38 Informe OIE. [www.campus-oei.org/cultura/rdominicana/informe5.htm](http://www.campus-oei.org/cultura/rdominicana/informe5.htm).

39 Idem.

## **2. Cámara Dominicana del Libro**

Fundada el 6 de diciembre del 1969, con la finalidad de instituir un organismo sin fines de lucro destinado a defender y garantizar sus intereses y a promover la bibliografía dominicana.

## **3. Academia Dominicana de La Historia**

Carácter: Semi-Oficial. Dedicada al área de la historia, fue fundada mediante Decreto No. 186 del 23 de julio del 1931 con las funciones de realizar investigaciones y estudios sobre la historia dominicana, buscar, ordenar y clasificar los datos y documentos relativos al pasado dominicano, estimular la producción de trabajo sobre la materia, dar informaciones y documentaciones a las personas que hacen investigaciones sobre la historia.

## **4. Fundación Centro Cultural Altos de Chavón**

Carácter: Privado. Es una entidad cultural y educativa sin fines de lucro que trabaja en la creación y promoción de programas artísticos y de enseñanza multifacéticos en las áreas de las artes visuales y del diseño desde su creación en 1983.

## **5. Museo Bellapart**

Carácter: Privado. Es un museo privado de Artes Plásticas en las áreas específicas de pintura y escultura. Fundado el 18 de febrero del 1999 se dedica a la promoción de las artes plásticas dominicanas desarrollando como parte de su programa y actividades principales la presentación de exposiciones y la permisión de visitas de colegios y escuelas.

## **6. Academia Dominicana de la Lengua**

Carácter: Semi-Oficial. Es una institución de carácter privado, semi-oficial, cuya área de trabajo es la lengua y la literatura española. La

Academia Dominicana de la Lengua fue fundada el 12 de octubre del 1927 con las funciones de velar por el desarrollo del idioma. Dentro de sus programas y actividades principales desarrolla investigaciones sobre el español dominicano.

### **7. Sociedad Dominicana de Bibliófilos, Inc.**

Carácter: Privado. Esta institución fue creada el 10 de diciembre del 1973 y legalizada mediante Decreto No. 4285, el 20 de febrero del 1974, con la finalidad de promover el libro y la lectura a través de la edición y difusión de obras pertenecientes a la cultura dominicana, de las cuales sólo existía un ejemplar en el país y obras que sólo estaban disponibles en sus idiomas originales y que nunca habían sido traducidas al español.

### **8. Fundación Orquesta Sinfónica Nacional, Inc. (Sinfonía)**

Carácter: Privado. Fundada mediante Decreto No. 505 del 23 de diciembre del 1986 para apoyar, promover y difundir el desarrollo de la música sinfónica en la República Dominicana, a través de la Orquesta Sinfónica Nacional. Mediante el decreto presidencial No. 35-93 le fue otorgada a Sinfonía la administración de la Orquesta Sinfónica Nacional.

### **9. Centro Cultural Eduardo León Jimenes**

Su misión consiste en “Desarrollar la creatividad a través de la investigación, protección, exhibición y difusión de realizaciones artísticas y culturales dominicanas y de todo lo que contribuya a la conformación de una sociedad más sensible a los valores trascendentes, más orgullosa de sí misma y capaz de participar activamente en el mejoramiento de la calidad de vida de la Nación dentro del contexto caribeño... Se convirtió en realidad en 1999 cuando la Fundación Eduardo León Jimenes, presidida por Don José A. León Asencio, inició los trabajos preparatorios para la construcción del Centro Cultural Eduardo León Jimenes.

No obstante, este trabajo quedaría incompleto si obviáramos las disposiciones internacionales. Obligatoriamente debemos revisar lo concerniente a los pactos, convenios, tratados internacionales y declaraciones con vocación universal, que también son fundamento e inspiración que inciden efectivamente en el orden jurídico interno en lo que respecta a la conservación y protección del patrimonio cultural, por ser el país signatario de los mismos; en consecuencia, todas estas normativas, en función de los artículos 3 y 10 de la Constitución forman parte de nuestro derecho positivo. A continuación mencionamos:

-La Declaración Universal de los Derechos Humanos- 10.12.1948- que en su Art. 27 establece que “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico...”.

-El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 1966- 16.12.1966- que en el preámbulo reconoce: “que con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”; disponiendo el Art. 2 que “Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales...”.

-El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- 3.1.1976- el cual reconoce que “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Pacto ratificado por el país mediante resolución del Senado de la República del 14 de noviembre del 1977.

-El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- 17.11.1988- y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- en sus Arts. 14 y 15, respectivamente, reconocen los beneficios del valor de la cultura, prevaleciendo el derecho de toda persona a “participar en la vida cultural y artística de la comunidad... beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”. De igual modo, reconoce el derecho de toda persona a la educación y de gozar de un medio ambiente sano; poniendo bajo la responsabilidad del Estado promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

-El Art. 7 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados- 12.12.1974 - establece que “Todo Estado tiene la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo...”.

- La Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), del 16 de noviembre del 1945, la cual en la 17ª. Reunión de su Conferencia General celebrada en París en 1972, aprobó la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, mundialmente conocido como “Convención del Patrimonio Mundial” (Aprobada por el Congreso Nacional por Resolución No. 233, del 13 de octubre del 1984).

- La Declaración de Cooperación Cultural Internacional, promulgada por la UNESCO en 1966 y la Convención Europea para protección del patrimonio cultural y arqueológico del 1969.

- La Convención relativa a establecer medidas de cooperación a fin de controlar las actividades de comercio internacional ilícito de bienes culturales, en lo concerniente a importación, exportación



y transferencia, aprobada en la 16<sup>a</sup>. Reunión de la UNESCO, celebrada en París en noviembre del 1970, ratificada por la República Dominicana mediante Resolución No. 416, del 2 de noviembre del 1972.

-La Declaración de Estocolmo (1972) y la Declaración de Río adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas (1992), sobre medio ambiente y desarrollo.

- El “Tratado sobre Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos...llamado también Pacto Roerich...suscrito en Montevideo el 15 de abril del 1935 y su propósito fundamental se circunscribía a la protección y respeto de los monumentos históricos, los museos y las instituciones dedicadas a la ciencia, al arte, a la educación y a la cultura...”.<sup>40</sup>

No obstante la amplitud del corpus legal vigente, Espinal Hernández subraya que el mismo revela deficiencias, al menos en algunos aspectos esenciales, tales como el sistema de protección que prescribe y los mecanismos necesarios para articularlos, distorsiones en el orden conceptual, ineffectividad por la carencia de los medios para su aplicación y deficiencia e incoherencia de la política cultural, entre otras manifestaciones.<sup>41</sup>

Pero es necesario indicar que la Ley No. 41-00, hace referencia a que en el país existe un conjunto de instituciones estatales de carácter cultural, creadas mediante leyes y decretos dictados por el Poder Ejecutivo, y que funcionan bajo la dependencia de diferentes Secretarías de Estado o de manera autónoma, sin que exista un organismo de nivel superior que coordine sus actividades; por lo que se crea la Secretaría de Estado de Cultura, erigiéndola,

---

40 Espinal Hernández, op. cit. Pág. 63.

41 Ibid, capítulo 5.

conforme indica el Art. 3 de la misma, como la responsable de la ejecución y puesta en marcha de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo cultural, sin perjuicio del proceso formativo establecido en la Ley General de Educación. Es decir, se trata de un elemento trascendental y significativo, pues se encargará de dirigir, controlar, coordinar, organizar, promover, supervisar, ejecutar y evaluar, en el ámbito de su competencia, la aplicación de la política cultural del Estado y el Gobierno, así como garantizar la defensa, preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural dominicano, además de orientar y estimular el desarrollo de la cultura en la comunidad, el interés y la participación de la población en las diversas expresiones culturales.

Enfatiza los cánones constitucionales que sirven de fundamento legal y destaca la gran dispersión de leyes de carácter cultural existentes y el compromiso del Estado de mantener una inversión continua de recursos a los fines de crear, mantener y sustentar las instituciones estatales culturales creadas por diferentes mecanismos legales. Contiene 66 artículos y está dividida en cinco títulos.

Algunas críticas a la ley anterior quedan, en parte, invalidadas, pues en esta ley encontramos que, aunque no define el concepto de patrimonio cultural, sí detalla lo que comprende la expresión y lo hace de una manera amplia y enunciativa.

Define, entre otras, el concepto de política cultural como “el conjunto de principios operativos, de prácticas sociales, conscientes y deliberadas, de procedimientos de gestión administrativa o presupuestaria, de intervención o de no intervención, que deben servir de base a la acción del Estado tendente a la satisfacción de ciertas necesidades culturales de la comunidad mediante el empleo óptimo de todos los recursos materiales y humanos de los que dispone una sociedad en un momento determinado” y la identidad cultural nacional, como “el sentimiento de pertenencia a una colectividad, unida por la historia y las tradiciones del pueblo

dominicano y por un proyecto de desarrollo compartido en un marco de igualdad en cuanto a la dignidad humana y el respeto a la diferencia...”. El Sistema Nacional de Cultura, definido en el Art. 1, numeral 9 como “el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibiliten el desarrollo y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía”.<sup>42</sup>

Entre los principios que enarbola esta ley encontramos: la cultura dominicana, que en sus múltiples manifestaciones constituye la base de la nacionalidad; el derecho de toda persona a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad y la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan a la persona humana. Reconoce como valores culturales fundamentales el respeto a los derechos humanos, la democracia participativa, la interculturalidad, el pluralismo, la tolerancia, la igualdad entre sexos y la cooperación internacional basada en un orden político y económico justo; la garantía por parte del Estado de la libre investigación y el fomento de la formación de investigadores; la obligación primordial del Estado y las personas de valorar, proteger y rescatar y difundir el patrimonio cultural de la Nación.

La debilidad enrostrada en cuanto a que el país carecía de políticas culturales orgánicas, que las normas existentes presentaban una dispersión cronológica y temática, sin que constituyera una política coherente, sólida y global con respecto a la valoración del acervo patrimonial;<sup>43</sup> que legislación cultural estaba muy dispersa, que se legislaba y se creaban instituciones conforme a la necesidad del momento (como fueron los casos de la declaratoria de la Ciudad Colonial de Santo Domingo, por la necesidad de rescatar

---

42 Art. 1, Ley 41-00.

43 Espinal Hernández, op. cit., Pág. 53.

esa zona y la creación en 1967 de la Oficina de Patrimonio Cultural, a raíz de la Guerra Civil del 1965); que se contradecía, que producía duplicidad de funciones y que no instituía un organismo rector que dirigiera todo lo relativo a la política cultural del Estado, quedó, si no eliminada, reducida a su mínima expresión, ya que la Ley 41-00, además de que crea la Secretaría de Estado de Cultura, establece claramente cuáles instituciones quedan transferidas, a dicha secretaría “para que dependan directamente de la Secretaría de Estado de Cultura y como tales, subordinadas a su jurisdicción administrativa, técnica y presupuestaria, las siguientes instituciones públicas, organismos y dependencias de la administración cultural del Estado:<sup>44</sup>

1. Archivo General de la Nación.
2. La Comisión Nacional Dominicana de la UNESCO.
3. Biblioteca Nacional, la Biblioteca República Dominicana, y las demás bibliotecas del Estado, con excepción de las municipales y escolares.
4. Centro Interamericano de Microfilmación y Restauración de Documentos, Libros y Fotografías (CENTROMIDCA).
5. Centro de Eventos y Exposiciones.
6. Centro Nacional de Artesanía (CENADARTE).
7. Comisión Nacional de Espectáculos Públicos y Radiofonía.
8. Comisión para la Consolidación y Ambientación de los Monumentos Históricos de la Ciudad de Santo Domingo.
9. Oficina Nacional de Patrimonio Cultural Subacuático.

---

44 Art. 6, Ley 41-00.

10. Comisión Permanente de la Feria Nacional del Libro.
11. Comisiones Regionales, Provinciales y Municipales de Monumentos y Sitios Históricos o las Instituciones que hagan sus veces.
12. Dirección General de Bellas Artes y sus dependencias:
  - 12.1 Conservatorio Nacional de Música.
  - 12.2 Escuela Nacional de Danza.
  - 12.3 Escuela Nacional de Bellas Artes.
  - 12.4 Escuela de Arte Dramático.
  - 12.5 Orquesta Sinfónica Nacional.
  - 12.6 Ballet Clásico Nacional.
  - 12.7 Ballet Folklórico Nacional.
  - 12.8 Teatro de Bellas Artes.
  - 12.9 Teatro Rodante Dominicano.
  - 12.10 Coro Nacional.
  - 12.11 Cantantes Líricos.
  - 12.12 Archivo Nacional de Música.
  - 12.13 Academias Oficiales de Música.
  - 12.14 Escuela Elemental de Música Elila Mena.
13. Faro a Colón.
14. Gran Teatro del Cibao.
15. Museo de Arte Moderno (MAM).
16. Museo de las Casas Reales.

17. Museo de Historia Natural.
18. Museo del Hombre Dominicano.
19. Museo Nacional de Historia y Geografía.
20. Oficina Nacional de Derecho de Autor.
21. Oficina de Patrimonio Cultural.
22. Patronato de la Ciudad Colonial.
23. Centro de la Cultura de Santiago.
24. Patronato de la Plaza de la Cultura de Santiago y sus dependencias y edificaciones.
25. Teatro Nacional.
26. Cinemateca Nacional.
27. Todos los sistemas e instituciones nacionales del sector cultural creadas por decreto.

También se debe indicar que la Ley 41-00 crea el Consejo Nacional de Cultura como máximo organismo de decisión en materia política cultural y, junto al Secretario de Estado de Cultura, se encargará de establecer la orientación general de las políticas culturales y garantizar la unidad de acción entre las instituciones públicas y privadas que realizan actividades y acciones culturales.<sup>45</sup> Dicho organismo lo integran, entre otros, el Secretario de Estado de Cultura o su representante; los tres Subsecretarios de Estado de la Cartera; el Secretario de Estado de Educación o su representante; el Secretario Administrativo de la Presidencia o su representante; el Secretario de Estado de Turismo o su

---

45 Art. 13, Ley 41-00.

representante. Las funciones y atribuciones que consideramos más importantes del Consejo Nacional de Cultura son:

- a) Garantizar que se cumplan los fines, principio, objetivos y atribuciones de la ley;
- b) Definir las políticas culturales de la Nación que tendrán un carácter normativo para las instituciones públicas y privadas;
- c) Promover y procurar la más amplia participación de la sociedad civil y de los agentes y trabajadores de la cultura;
- d) Conocer y aprobar los planes nacionales de desarrollo cultural;
- e) Coordinar sus acciones con la Oficina Nacional de Planificación y otras instituciones y personas determinadas por reglamento;
- f) Efectuar las revisiones y actualizaciones periódicas de los planes de desarrollo cultural;
- g) Autorizar la creación de nuevas instituciones culturales oficiales, asignar funciones y presupuestos y demás recursos materiales para su mejor funcionamiento;
- m) Establecer mecanismos de enlace entre la Secretaría de Estado y los órganos descentralizados;
- p) Elaborar su reglamento interno y hacerle las modificaciones que juzgue necesarias cuando lo estime pertinente;
- q) Dictar ordenanzas que contengan disposiciones y reglamentaciones dentro del área de su competencia.

Reseñados los cánones constitucionales, las leyes adjetivas y algunas referencias a las iniciativas privadas apoyadas y

subordinados a la letra del Art. 101 sobre la salvaguarda del Estado del patrimonio cultural de la Nación, se colige que la legislación adjetiva establece, aunque no completamente, pues, “Si se estudia el marco jurídico referido al patrimonio cultural, se concluye en que el legislador ha normado únicamente la salvaguarda del patrimonio material y dentro de éste, de manera preferente, el patrimonio inmobiliario. Ello se refleja incluso en el orden institucional, pues existe una Dirección Nacional de Patrimonio Monumental pero no hay una Dirección Nacional de Patrimonio Mueble. Además, sólo para los bienes inmuebles se ha determinado la manera de adscribirlos al Patrimonio Cultural de la Nación, mediante su declaratoria por ley como Monumentos Nacionales”;<sup>46</sup> además de que no dispone aspectos relativos a la parte de sanciones, disposiciones que redundan en “lo oportuno” para su conservación y defensa; pues amplía los conceptos y, no sólo protege el patrimonio artístico e histórico, sino toda expresión cultural que identifique este pueblo, englobando el patrimonio cultural inmaterial y establece las estrategias para el desarrollo cultural cuando dedica todo un título a lo relativo al fomento, a la creación, la investigación y a las actividades artísticas, organizando y promoviendo, sin discriminación de ningún tipo, la difusión y promoción de las expresiones culturales de los ciudadanos dominicanos y dominicanas.

En conclusión, del análisis del Art. 101 se deduce que la obligación del Estado no se circunscribe a la salvaguarda, preservación y protección del patrimonio artístico e histórico de la Nación, pues si tomamos como parámetro el concepto de cultura, que abarca una gama amplísima de valores, desde su concepción como derecho fundamental y como una función del Estado que se

---

46 Espinal Hernández, Edwin. “Guloyas y cocolos: ¿patrimonios nacionales?” *Periódico Listín Diario*.



manifiesta en la Constitución, en los diferentes articulados adjetivos, y en instrumentos internacionales con vocación mundial, es evidente que salvaguarda todo “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales, emocionales que caracterizan a los grupos humanos, todos los bienes, valores y símbolos culturales tangibles e intangibles que son expresión de la Nación dominicana”.

**Felicita Pérez Victoriano**

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- 1) Antequera Parilli, Ricardo. (2001). “*Manual para la enseñanza virtual del Derecho de Autor y los Derechos Conexos*”, Tomo I. 1ra. ed. Caracas, República Bolivariana de Venezuela. Escuela Nacional de la Judicatura.
- 2) Bosch, Juan. (1988). “*Cultura Nacional y Cultura Popular*” en “*Textos culturales y literarios*”, 1ra. ed., Santo Domingo: Editora Alfa y Omega.
- 3) Cheuiche, Monseñor Antonio “*Evangelización, Universidad y Cultura del Porvenir*” en “*Universidad Cultura y Evangelización*”. PUCMM. Amigo del Hogar, Santo Domingo, 1988.
- 4) Del Castillo, José. (1988). “*Las Inmigraciones y su Aporte a la Cultura Dominicana (finales del siglo XIX y principios del XX)*” en “*Ensayos sobre cultura dominicana*”. 2da. ed. Santo Domingo: Amigo del Hogar.
- 5) Espinal Hernández, Edwin. (1996). “*Patrimonio Cultural y Legislación*”, Asociación Hipólito Herrera Billini. Serie Breviarios 3. Ediciones CAPELDOM.
- 6) Esteva, Claudio. (1984). “*El Concepto de Cultura*” en “*Sobre el concepto de cultura*”. Barcelona: Editorial Mitre.
- 7) Guadarrama, Pablo y Pereliguin, Nicolai (1990). “*Lo Universal y lo Específico en la Cultura*”. La Habana: Editorial de las Ciencias Sociales.
- 8) Nodarse, J. J. “*Elementos de Sociología*”. 14 ed. Nueva York: Minerva Books, LTD.

- 9) Pérez Luño, Antonio Enrique, “DERECHOS HUMANOS, ESTADO DE DERECHO Y CONSTITUCION”, 6ta. Edición, Editora Tecnos, Año 1999, op. cit., Págs. 501-502.
- 10) Pina, Plinio. (1978). “*Legislación sobre Museos y Protección del Patrimonio Cultural*”. Santo Domingo: Ediciones Museo del Hombre Dominicano.
- 11) Prats Jorge, Eduardo. (2005). “*Derecho Constitucional*”. Gaceta Judicial. 1ra. ed. Volumen II. Santo Domingo: Amigo del Hogar.
- 12) Ulloa, Luis. (1983). “*Lo Nacional y lo Popular en la Cultura*”, Ediciones Nueva Cultura. Santo Domingo: Imprenta Fotografic.
- 13) Suárez, José Darío y Tejada, Adriano Miguel. (1987). *Constitución Comentada de la República Dominicana*. PUCMM: Santiago.

### **Diccionario**

- Diccionario Consultor Espasa, Lengua Española Sinónimos y Antónimos. Apéndices Gramatical y Ortográfico, Impresión Brosmac, S.L., 2000, Pág. 324.

### **Recursos de Internet**

- <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Cultura/conservacion.html>.
- Informe OIE. [www.campus-oei.org/cultura/rdominicana/informe5.htm](http://www.campus-oei.org/cultura/rdominicana/informe5.htm).
- <http://www.centroleon.org.do>

### **Entidad Gubernamental**

- República Dominicana. Oficina Nacional de Administración de Personal. Manual de Organización del Estado Dominicano. Santo Domingo: ONAP. 2003, Pág. 867.

### **Leyes**

- República Dominicana. Ley 41-00 del 13 de junio del 2000, mediante la cual se crea la Secretaría de Estado de Cultura.
- República Dominicana. Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ley No. 64-00, de fecha 18 de agosto del 2000.

### **Tesis**

- Cruz Bejarán, Rosa María. (2004) “*Tutela del Interés Difuso en Materia de Medio Ambiente*”. Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Recinto Santo Tomas de Aquino, p. 5.

### **Artículos de Periódicos**

- Espinal Hernández, Edwin. “Guloyas y cocolos: ¿patrimonios nacionales?” *Periódico Listín Diario*.

**«ARTICULO 102.-** *Será sancionado con las penas que la ley determine, todo aquel que, para su provecho personal, sustraiga fondos públicos o prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga provechos económicos. Serán igualmente sancionadas las personas que hayan proporcionado ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados. Nadie podrá ser penalmente responsable por el hecho de otro ni en estos casos ni en cualquier otro».*

La corrupción administrativa ha constituido un flagelo que ha azotado no sólo la nuestra, sino muchas sociedades desde hace mucho tiempo, y el concepto delictivo de determinados actos relacionados con el mal uso de los fondos públicos o el aprovecharse de las posiciones públicas estuvo contemplado en la Constitución del año 1963 en su Art. 5, que reza:

“Se declaran delitos contra el pueblo los actos realizados por quienes, para su provecho personal, sustraigan fondos públicos o, prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o entidades autónomas obtengan ventajas económicas ilícitas. Incurrirán en los mismos delitos las personas que, desde las mismas posiciones, hayan proporcionado deliberadamente ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados. A los convictos de tales delitos les será aplicada, sin perjuicio de otras sanciones previstas por las leyes, la pena de Degradación Cívica, la cual organizará la ley; además, se les exigirá la restitución de lo ilícitamente apropiado”.

Pero es el Art. 102 contenido en nuestra actual Constitución, y vigente desde la Constitución de 1966, el que expresa con mayor especificidad el carácter sancionador de la ley sustantiva para estos actos ilícitos:

Art. 102.- Será sancionado con las penas que la ley determine, todo aquél que para su provecho personal sustraiga fondos

públicos o que prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga provechos económicos. Serán igualmente sancionadas las personas que hayan proporcionado ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados. Nadie podrá ser penalmente responsable por el hecho de otro ni en estos casos ni en cualquier otro.

**El Art. comentado plantea dos situaciones:**

- 1) **Un tipo penal de carácter sustantivo, en su primera parte, el cual se desglosa de la siguiente forma:**
  - a) Que será sancionado con las penas que la ley determine, todo aquél que para su provecho personal sustraiga fondos públicos;
  - b) El que prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga provechos económicos; y
  - c) Las personas que hayan proporcionado ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados.

Nuestro Código Penal incluye múltiples artículos que sancionan distintas modalidades específicas de las infracciones cometidas por funcionarios públicos, tales como los Arts. 166 y siguientes, que definen y sancionan la prevaricación (véanse los Arts. 121, 126, 127 y 183 del C. P.), los Arts. 123 y siguientes, sobre la coalición de funcionarios, los Arts. 169 y siguientes, sobre las sustracciones cometidas por los depositarios públicos, el Art. 174 sobre las concusiones cometidas por funcionarios públicos, los Arts. 177 y siguientes, relativos al soborno o cohecho de los funcionarios públicos.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción, la que como Tratado Internacional es fuente de derecho interno, establece en su Art. III:

“... los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: 1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública. 2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta. 3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades. 4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda. 5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. 6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción. 7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes. 8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno. 9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. 10. Medidas

que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción. 11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. 12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público”.

Y en su Art. VI establece: “1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción: a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o



confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo. 2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro ato de corrupción no contemplado en ella”.

**2) El principio de la personalidad de la pena, consagrado en la parte in fine del Art. 102 de la Constitución de la República, que dispone, “nadie podrá ser penalmente responsable por el hecho de otro ni en estos casos ni en cualquier otro”**

La personalidad de la persecución es un principio fundamental consagrado en nuestra Carta Magna y la normativa supranacional, y asimismo el debido proceso de ley se encuentra conformado por éste y otros principios. Cabe señalar lo establecido por nuestra Honorable Suprema Corte de Justicia mediante la Resolución 1920-2003 de fecha 13 de noviembre del 2003, donde no deja lugar a dudas ni a discusión la situación clara en cuanto a la personalidad de la persecución en lo referente a las personas físicas, por cuanto en su numeral 13 establece lo siguiente:

“Esto se traduce en cuanto a la persecución en la obligación del Estado, a través del órgano acusador, es decir del ministerio público, de individualizar al acusado de manera que exista certeza de que efectivamente se juzgará a quien se le pretende imputar la materialización de un hecho, sobre todo, que no existan dudas razonables sobre la identidad del perseguido o acusado; declarando y describiendo, de manera clara y precisa los fundamentos de la acusación que justificaren la pretensión punitiva, de manera que no sea sometida a los rigores de un proceso judicial otra persona; todo lo anterior se contrae a la aplicación del principio de que nadie puede ser responsable, en el ámbito del derecho penal, por el hecho de otro”.

Entendiendo que este principio es un derecho individual, establecido no solamente en nuestra Constitución, sino en tratados internacionales de los que somos signatarios, como lo son el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en ocasión de cualquier futura reforma constitucional, probablemente deberá el constituyente contemplarlo dentro de lo consagrado en el Art. 8 sobre los derechos individuales y sociales.

Lo que durante muchos años ha sido tema de discusión es la responsabilidad penal de las personas morales, situación que ha sido resuelta por nuestra Honorable Suprema Corte de Justicia mediante sentencia de fecha 23 de agosto del año 2000, cuando decide: “Considerando, que ciertamente la Corte a-qua no motivó suficientemente la sentencia, incurriendo además en una falsa aplicación del principio de la personalidad de las penas, pues no tomó en consideración que tanto en la querrella, como en el desarrollo del proceso constaba que la acción era contra A. A. J., S.A. y/o D. J., sin embargo la Corte a-qua no se pronunció en cuanto a si D. J., presidente de la compañía, había comprometido su responsabilidad penal, contra quien también se interpuso la querrella, dejando la sentencia impugnada sin la debida sustanciación en ese aspecto; en consecuencia, procede la casación de la referida sentencia; Considerando, que cuando la sentencia es casada por la inobservancia de reglas cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces, las costas pueden ser compensadas. Por tales motivos, Primero: Casa la sentencia dictada por la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, el 19 de agosto del 1993, en atribuciones correccionales, cuyo dispositivo se copia en parte anterior de este fallo, y envía el asunto por ante la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Cristóbal; Segundo: Compensa las costas”.

En el Congreso de la República reposa el proyecto del nuevo Código Penal de la República Dominicana, pendiente de aprobación, y que

deviene de la reforma francesa que entrara en vigor el 1ro. de marzo del 1994, en el cual se transcribe en su Art. 20 del Título II – De la Responsabilidad Penal, Capítulo I – Disposiciones Generales: “Las personas morales son penalmente responsables conforme las distinciones de los Arts. 23 al 26, y en los casos previstos por la ley o sus reglamentos, de las infracciones cometidas por sus órganos o representantes por cuenta de tales personas”. En sus Arts. 76, 77, 78, 79, 80, 82 y 83 establece las penas aplicables a las personas morales. Una vez sancionado el referido proyecto, al entrar en vigor las disposiciones de este nuevo Código Penal, quedará zanjada la tan discutida cuestión sobre la responsabilidad penal de las personas morales.

**Julio César Canó Alfau**

**«ARTICULO 103.-** *Los yacimientos mineros pertenecen al Estado y sólo podrán ser explotados por particulares en virtud de las concesiones o los contratos que se otorguen en las condiciones que determine la ley».*

Al disponer el artículo 103 de la Constitución de la República que: “Los yacimientos mineros pertenecen al Estado, y solo podrán ser explotados por particulares en virtud de las concesiones o los contratos que se otorguen en las condiciones que determine la ley”, clasifica dichos recursos como un bien común, cuya propiedad, al igual que otros recursos de la naturaleza son propiedad de la comunidad representada por el Estado, como también lo son las aguas, los bosques, etc. En virtud de esta disposición constitucional las sustancias minerales de toda naturaleza, que se encuentren en el suelo y el subsuelo del territorio nacional y en el suelo y subsuelo submarino del mar territorial, pertenecen al Estado. (Se considerarán sustancias minerales, cual que sea su origen o forma de yacimiento, el guano, las sustancias fosfatadas, el mármol, el travertino, y demás rocas ornamentales, el ámbar, el grafito, el carbón de piedra, el lignito, las arenas silíceas, y metalíferas, el talco, el caolín y demás arcillas industriales, la sal, el yeso y otras sustancias similares), lo que es afirmado por la ley adjetiva No. 146, del dominio de las sustancias minerales, en su Art. Primero.

En tal virtud, esta regla constitucional establece de forma inequívoca que estos bienes no son susceptibles de ser propiedad de los particulares, ya que los mismos pertenecen al Estado, excluyendo así, cualquier otra posibilidad.

El Art. 103 le concede el derecho al Estado de otorgarle a los particulares mediante concesiones o contratos otorgados conforme a las leyes adjetivas, y de forma particular, y conforme las prescripciones de la Ley 146 antes citada, para explorar, explotar o beneficiarse de los yacimientos mineros, es decir, sólo pueden ser dados en explotación a los particulares, pero no en propiedad,

la cual esta siempre en patrimonio del Estado, ya que los mismos son inalienables e imprescriptibles.

El carácter del derecho de propiedad establecido en el Art. 103 de la Constitución, es el de una propiedad especial, en virtud de que se trata de una propiedad permanente, de la cual los particulares no pueden apovecharse, sino por medio de las concesiones o contratos que le confiere el Estado, es decir, sólo el Estado tiene el derecho de otorgar concesiones mineras a las personas físicas o jurídicas, para la exploración o explotación de los yacimientos mineros, los cuales gozan de un derecho preferencial, respecto a cualquier otro tipo de aprovechamiento del suelo o subsuelo del territorio nacional o a nivel submarino en el mar territorial.

Si bien es verdad que el artículo 103 de la Constitución de la República, transmite al Estado un derecho de propiedad inmobiliario distinto al derecho de propiedad del suelo o subsuelo, es decir, le otorga un derecho de propiedad sobre el terreno o la parte donde se encuentre ubicado el Yacimiento Minero, no se trata sin embargo de un derecho absoluto, toda vez que el mismo ha de ser y estar cónsono con las disposiciones del Art. 8 ordinal 13 del mismo texto el cual reconoce y proclama como uno de los derechos fundamentales de todo ciudadano y habitante de la Nación el cual dispone:- “El derecho de propiedad. En consecuencia, nadie puede ser privado de ella sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por sentencia de tribunal competente. En casos de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa. No podrá imponerse la pena de confiscación general de bienes por razones de orden político”, de donde y conjugándose ambos principios generales con lo establecido por los Arts. 37, 181 y 182 de la Ley de Minería, se reconozca la obligación por parte de éste de indemnizar justamente al propietario del suelo o sus ocupantes donde se ubique el yacimiento a ser explotado, imponiéndole a los concesionarios la obligación de acordar con

los dueños u ocupantes legítimos del suelo, el monto de las indemnizaciones. Pero no tan solo existe esta obligación, sino que, y reconociendo con ello los atributos del derecho de propiedad sobre los terrenos y su alcance, conforme el Art. 552 del Código Civil, el cual establece “ La propiedad del suelo comprende la de la superficie y la del subsuelo”.

De este modo, el Derecho de Propiedad que reconoce el Art. 8 numeral 13 de la Constitución, queda plenamente reafirmado, y no obstante las disposiciones del Art. 103, que como vemos califica como bien común los yacimientos mineros, y como tales su explotación solo será posible mediante el sistema de la concesión.

Se puede afirmar así que, al igual que todos los demás principios consagrados por este texto no se trata de un derecho absoluto, sino acorde con otros, como lo son los Art. 544, 545 y 546 del Código Civil.

**Newton Alexis Pérez Nin**

**«ARTICULO 104.-** *Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en esta Constitución».*

### **1. Introducción**

1.- La libertad de organización de partidos y asociaciones políticas establecida en el artículo 104 de nuestra Constitución vigente deriva de otra libertad de carácter más general, consagrada en el numeral 7 del Art. 8 de nuestra Carta Magna, el cual proclama “la libertad de asociación y de reunión sin armas con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquiera otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres”.

2.- La insistencia de nuestro constituyente en despejar cualquier duda sobre la facultad que tienen los ciudadanos dominicanos de agruparse con fines políticos es una muestra clara de la importancia otorgada a este derecho fundamental en la organización del Estado con miras al correcto funcionamiento de una sociedad democrática.

3.- La consagración constitucional de los partidos políticos en el Art. 104 constituye un reconocimiento de su indudable incidencia en la democracia y sistema político dominicano. Incluso, podría considerarse que la Constitución los supone imprescindibles como forma de manifestación de voluntad del pueblo en los Arts. 19, 20 y 64, ordinales 1 y 2 del párrafo I.

4.- La libertad de creación de partidos conforme a la ley es una consecuencia del pluralismo como principio político del Estado aunque la Constitución no lo señale expresamente.<sup>1</sup>

---

1 Jorge Prats, Eduardo, *Derecho Constitucional*, Tomo II, Editora Gaceta Judicial, Marzo 2005.

5.- En las democracias clásicas como la de República Dominicana,<sup>2</sup> los partidos políticos son los medios ideales de expresión de la opinión pública, sirviendo de enlace entre gobernantes y gobernados.

## **2. Concepto de partido político**

2.1.- El rasgo más predominante del partido como asociación con fines políticos es el propósito de alcanzar efectivamente el poder del Estado. En ello se diferencia de los grupos de presión, que procuran influir sobre quienes ostentan el poder.<sup>3</sup>

2.2.- Según García Pelayo lo que caracteriza a los partidos es la búsqueda del bienestar nacional sobre la base de un principio particular en el cual están todos sus miembros de acuerdo.<sup>4</sup>

2.3.- Para Hans Kelsen,<sup>5</sup> la existencia de partidos políticos en los gobiernos liberales se justifica en vista de que “es patente que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las

---

2 Término utilizado por la Sentencia en materia Constitucional dictada por la Suprema Corte de Justicia en fecha 16 de Marzo del año 2005 para referirse al Sistema Político Dominicano.

3 Gabino Ziulu, Adolfo, Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial De Palma, 1996.

4 García Pelayo, Manuel, citado por Ramírez, Belarminio, Derecho Constitucional, año 2002.

5 Kelsen, Hans. Esencia y Valor de la Democracia, citado por Naranjo Mesa, Mesa, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, 1997.



voluntades coincidentes de los individuos. Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin los partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos”.

2.4.- En fin, los partidos representan el ejercicio del derecho fundamental de asociación y juegan del mismo modo un papel vital para la democracia, ya que constituyen un método de acción política efectiva del pueblo, conformando el único cauce destinado a que los gobernantes conozcan las intenciones y deseos del pueblo.

### **3. Origen y evolución histórica de los partidos**

3.1.- Los partidos políticos no surgieron con su consagración constitucional o reglamentación legal. El proceso ha sido inverso, ya que los mismos se han impuesto como una cuestión de hecho, pues la tendencia a la asociación, incluso política, aparece entre los hombres como un derecho espontáneo y natural. Claro está, su concepción moderna está vinculada íntimamente al proceso democrático y el sufragio universal. Por ello su aparición en el Estado es relativamente reciente, pudiéndose afirmar que no se revelaron partidos estructurados y estables sino hasta el Siglo XIX. Anteriormente sólo existía clientelismo personal.<sup>6</sup>

3.2.- Otra circunstancia que trajo como consecuencia el auge de los partidos políticos fue la transformación del Estado liberal, en donde hoy en día constituyen una de sus piezas fundamentales. Es por ello que los partidos políticos modernos se originaron en países dotados de un sistema liberal, o sea, los Estados Unidos y la Europa Occidental. Los regímenes totalitarios y absolutistas los repudiaron por el pluralismo político que representan.

---

6 Gabino Ziulu, Adolfo. Obra citada.

3.3.- Durante algún tiempo las constituciones guardaron silencio sobre su existencia. La Constitución Alemana de Weimar, en 1919 fue la primera en reconocer (aunque sea implícitamente) a los partidos políticos en su Art. 124, siendo la Bonn del 1949 más explícita y receptiva sobre el tema, pues consagra su libertad de creación y el deber para dichas agrupaciones de respetar los principios democráticos y constitucionales. Dicha ley fundamental alemana instituye la inconstitucionalidad del partido que no se ajuste al sistema de libertad y democracia o ponga en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, debiendo la misma ser pronunciada por vía judicial.

#### **4. Los Partidos Políticos en la República Dominicana**

4.1.- En el período comprendido entre 1844 y 1861 (Primera República), no se hizo mención de los partidos políticos en la Constitución y las leyes, aun cuando los mismos eran parte del sistema político.<sup>7</sup>

4.2.- Durante la Segunda República (1865-1916) se realizaron múltiples procesos electorales y la participación de los partidos estuvo desprovista, en la mayor parte de dicho lapso de tiempo, de una reglamentación legal. En 1914 fueron votadas las Leyes 5335 y 5340 las cuales constituyeron el punto de partida para la regulación de los procesos eleccionarios Dominicanos. En la No. 5340, se reconoció la influencia indispensable de los partidos políticos en las elecciones, y otorgó a dichas agrupaciones la facultad de solicitar por ante las Cortes de Apelación la nulidad de los procesos electorales.

4.3.- En el mes de enero del año 1924 hizo aparición la Ley No. 137, la cual formuló una serie de reglamentaciones con respecto a los partidos políticos. Dispuso que para ser considerada como

---

7 Jorge García, Juan. Derecho Constitucional, Editora Corripio, año 2000.

partido, una agrupación con fines electorales debía procurar su “comprobación” ante la Junta Electoral correspondiente y contar con un número de sufragantes mínimos. Señaló también una serie de obligaciones para los partidos como fue la inscripción en un libro, de cada uno de los miembros que lo componen.

4.4.- En 1926, la Ley Electoral No. 386 sustituyó a la Ley No. 137. Este instrumento sólo reconoció los partidos políticos de carácter nacional, excluyendo los provinciales y municipales autorizados por la ley del 1924.

4.5.- Los partidos políticos recibieron consagración constitucional en el año 1942, en lo que se denominó “la era de Trujillo”, cuando en el Art. 103 de la reforma de ese año se estableció la libre organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias no atentaren contra la forma de gobierno establecida en el Art. 2 de esa ley fundamental, o sea, debía ser civil, republicano, democrático y representativo. Dichas disposiciones fueron reproducidas por las demás constituciones, hasta que en el año 1963, se varió la fórmula, reconociendo la libertad de partidos políticos a condición de que se organicen con fines pacíficos y democráticos. Igualmente en el Art. 68 del año 1963 se prohibió la formación de asociaciones que tengan finalidades o desarrollen actividades contrarias a las leyes o que atenten contra el orden público, las buenas costumbres, los sistemas institucionales organizados por la Constitución y aquellos que se organicen sobre la base de privilegios y discriminaciones de cualquier clase, raza o posición social.<sup>8</sup>

4.6.- La redacción de la Constitución del año 1994 rige en la actualidad, manteniéndose la prohibición de los partidos que violenten los principios establecidos la Carta Magna.

---

8 Artículos 67 y 68 de la Constitución Dominicana del año 1963, Constitución de la Nación Dominicana, anotada e indizada, Publicación Universidad Iberoamericana, Edición a Cargo de Aura Celeste Fernández, año 2003.

4.7.- Las leyes 5884 del año 1962, y la que la sustituyó, No. 275-97, vigente a la fecha, se encargaron de regular todo lo referente a la Constitución, funcionamiento y extinción de los partidos políticos.

## **5.- Función de los partidos**

5.1.- El gran número de individuos aislados que constituyen las naciones de hoy en día poseen un conglomerado tal de intereses, aspiraciones e interrogantes, que hacen difícil, por no decir imposible, la canalización política de la voluntad del pueblo, del cual emanan todos los poderes del Estado según el Art. 2 de nuestra Constitución. Pues bien, los partidos políticos sirven de intermediarios para conducir esa voluntad y conectarla con el Estado o poder político.

5.2.- Dicha intermediación puede realizarse desde dos vertientes:  
a) En materia electoral: el poder electoral que reside en el pueblo, tiene como finalidad la elección de personas que por representación ejerzan los poderes del Estado, ejecutivo y legislativo, “pero precisamente las elecciones evidencian la menesterosidad y necesidad de ayuda del pueblo. Este no posee por naturaleza una voluntad general, sino más bien que contiene en sí mismo una multiplicidad informe y contradictoria de opiniones e intereses individuales. Dado que en las elecciones cada individuo debe traducir esto en una simple decisión entre el sí y el no sobre personas y grupos de personas, el pueblo solo será capaz de elección en la medida en que se realice una diversidad social, a través de un proceso de selección progresiva, a unas pocas alternativas susceptibles de decisión. Esta reducción es tarea de los partidos políticos, agrupando opiniones e intereses afines...”<sup>9</sup>

---

9 Grim, Dieter. Los Partidos Políticos, en Ernesto Brenda y otros, Manual de Derecho Constitucional, Madrid, Marcial Pons, 2001, citado por Jorge Prats, Eduardo en la citada obra.

y b) como manifestante de una voluntad política frente al poder ya establecido, ya que nada se opone a que en un régimen democrático, una agrupación política o partido pueda expresar su voluntad política a los poderes del Estado fungiendo como representante de un grupo determinado.

5.3.- Sobre esta última función, Rubén Hernández Valle,<sup>10</sup> expresa lo siguiente: “Por lo tanto, los partidos políticos se esfuerzan, en primer lugar, por obtener el favor de los electores y, después, en el seno del gobierno, por influir sobre la actividad del Estado”.

## **6.- Naturaleza jurídica de los partidos**

6.1.- Diversas teorías han intentado explicar la naturaleza de los partidos políticos. Una de ellas los ubica como sujetos de derecho privado, otra, los concibe como auxiliares del Estado, o sea, que aunque mantengan su carácter privado, ejercen una función de interés público, y no faltan quienes se deciden por tildarlos como personas de derecho público estricto.

6.2.- Los artículos primero, segundo, tercero, cuarto y su párrafo, respectivamente, de la Ley No. 286, del 15 de agosto del 2004, que establece el Sistema de Elecciones Primarias mediante el voto universal, directo y secreto en los partidos políticos establecen, lo siguiente: “Primero: Se establece el sistema de elecciones primarias mediante el voto universal, directo y secreto con participación de todos los electores, como forma de garantizar la democracia interna en la selección de los candidatos de los partidos y agrupaciones políticas para funciones electivas en los niveles presidencial, congresional y municipal; Segundo: La Junta Central Electoral, dirigirá en coordinación con los partidos y agrupaciones políticas, sus primarias internas a fin de garantizar certámenes democráticos y transparentes a lo interno de las

---

10 El Derecho a la Constitución, Editorial Juricentro, Costa Rica, 1993.

mismas; Tercero: La Junta Central Electoral y las juntas electorales, organizarán con los partidos y agrupaciones políticas las primarias internas para escoger el, la, los o las candidatos y candidatas, candidatos del orden nacional, congressional y municipal sobre la base del listado de candidatos que fueron inscritos y aceptados de acuerdo a las normas internas de cada partido; Cuarto: Las convenciones primarias de los partidos políticos partidarias se celebrarán a más tardar cuatro (4) meses antes de las elecciones generales procedentes. Todos los partidos y agrupaciones políticas son convocados a participar dentro del mismo proceso que organiza la Junta Central Electoral, el mismo día, dentro de las mismas horas y a través de sus juntas electorales en coordinación con los partidos políticos. Párrafo: Para este certamen la Junta Central Electoral, usará los mismos colegios electorales utilizados en las elecciones generales y el padrón correspondiente”.

6.3.- En fecha 16 de marzo del año 2005, la Suprema Corte de Justicia dictó una sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la referida Ley No. 286 de fecha 15 de agosto del año 2004. Entre los motivos dados por alto Tribunal de Justicia como fundamento de la no conformidad de dicha ley con la Constitución de la República, se relacionan íntimamente con la naturaleza jurídica de los partidos políticos y con la libertad de creación y organización de los mismos. En ese sentido la Suprema Corte de Justicia ha establecido que: “Considerando, que como puede apreciarse de la lectura de los textos legales transcritos arriba, éstos establecen un sistema de nominación de los candidatos a cargos electivos que hayan de ser propuestos por un partido político reconocido, diferente al previsto en los Arts. 67 y siguientes de la Ley Electoral No. 275-97, del 21 de diciembre del 1997, en que los candidatos nominados son escogidos por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares celebradas en conformidad con las disposiciones contenidas en los estatutos

del partido, es decir, sin la intervención de la Junta Central Electoral, órgano estatal responsable de dirigir las elecciones, lo que entiende la impetrante vulnera las normas constitucionales y convenios internacionales que han sido señalados; Considerando, que en los Estados de democracia clásica, como es el que rige en la Nación dominicana, se ha producido en los últimos decenios una creciente tendencia a la constitucionalización de los ordenamientos jurídicos de los partidos políticos, dada la determinante influencia que ejercen en el funcionamiento de la vida institucional de los Estados modernos; que en ese orden la Constitución dominicana, siguiendo esa corriente, consigna en su Art. 104, que “es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en esta Constitución”; que esta disposición consagratoria de la libertad de organización de partidos y asociaciones políticas, es refrendada, a su vez, por la “libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales y de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres”, que establece, de manera general, el numeral 7 del Art. 8, que aparece bajo el epígrafe de los Derechos Individuales y Sociales de la Constitución; Considerando, que tales disposiciones constitucionales no sólo consagran el principio genérico de la libertad de asociación en materia política, sino que el procedimiento escogido por ellas para el control de la función electoral es el meramente exterior que se caracteriza por la no intervención del Estado en el ámbito del derecho de asociación política de los ciudadanos, el cual conserva su naturaleza privatística originaria, pues la actividad efectuada por ellos (los partidos), si bien se enmarca en el ejercicio de la función pública por ser parte de la función electoral, no por ello adquiere la categoría de función estatal; que este predicamento se corresponde con el interés del constituyente expresado en el Art.

104 de la Ley Fundamental de que los ciudadanos permanecieran sin ataduras al momento de entregarse a la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley; Considerando, que siendo un hecho cierto que los partidos políticos existentes al momento de promulgarse la Ley No. 286-04, cuestionada, se organizaron conforme a la legislación anterior, es decir, la que les permitía la nominación de sus candidatos a cargos electivos a través de sus convenciones internas y de conformidad con las disposiciones y *modus operandi* previstos en sus estatutos, resulta indudable que al disponer la nueva legislación que las convenciones primarias de los partidos políticos para la selección de las candidaturas en los niveles presidencial, congresional y municipal, se celebrarán de manera conjunta, cuatro meses antes de las elecciones generales, en el mismo proceso que organice la Junta Central Electoral y sus juntas electorales, el mismo día, dentro de las mismas horas, usando los mismos colegios electorales utilizados en las elecciones generales y el padrón correspondiente, en coordinación con los partidos políticos, la referida disposición, como se observa, vulnera no sólo el principio de la no retroactividad de la ley, establecido en el Art. 47 de la Constitución, que también proclama su necesaria consecuencia al precisar que “en ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”, sino también el derecho que tienen los ciudadanos de asociarse políticamente con la única limitación de que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en la Constitución, al disponer que en lo adelante la escogencia de los candidatos se haría en elecciones primarias mediante el voto universal, directo y secreto en la forma que antes se ha indicado y no mediante el tradicional sistema de primarias internas de cada partido; Considerando, que si bien es cierto que algunos Estados han incluido en su ordenamiento jurídico el sistema electoral de elecciones primarias mediante el voto universal, directo y secreto



con participación de todos los electores para la selección de las candidaturas de los partidos y agrupaciones políticas, convocadas y controladas por las autoridades estatales, como el que favorece la Ley 286-04, no es menos valedero que el dicho sistema ha venido siendo sustituido, por su escaso uso, por el sistema tradicional que permite escoger al elector los candidatos del partido al que pertenece mediante el voto afirmativo de la mayoría emitido en convenciones separadas celebradas por cada partido y, además, por estimarse que el primero facilitaba combinaciones antidemocráticas en perjuicio de los más idóneos candidatos; que este último sistema es el que auspicia nuestra Constitución.

Esta decisión consagra tres principios conexos: a) no intervención estatal en la libertad de asociación de los partidos proclamada por el Art. 104 de la Constitución; b) naturaleza privada de los partidos, no obstante sus actividades estén relacionadas con la función pública electoral; y c) que las únicas ataduras que deben tener los que ejercen el derecho fundamental que establece dicho texto, es que el objetivo y finalidad del partido no atente contra principios establecidos en la Constitución.

## **7.- Libertad de creación de partidos**

7.1.- Es al mismo tiempo una libertad positiva y negativa.<sup>11</sup> Funciona de manera positiva cuando los titulares del derecho lo ejercen y forman un nuevo partido en virtud al derecho de asociación con fines políticos, o se adhieren a uno preexistente. Se verifica de forma negativa cuando no se opta a ello, ya que ese derecho es facultativo, por lo que a nadie puede obligarse a formar parte de una asociación política.

7.2.- Como derecho fundamental, la libertad estipulada en el Art. 104 impide que el legislador pueda aprobar leyes que impidan la

---

11 Jorge Prats, Eduardo, Obra citada.

nueva creación de partidos, y ella significa, además, la libertad para los mismos de auto-organizarse y auto-regularse, interna e ideológicamente.

7.3.- Esta libertad implica que debe haber libertad en los partidos, o sea, que su funcionamiento y organización debe ajustarse a estructuras democráticas, evitando en lo posible las posiciones hegemónicas de sus líderes.

### **8.- Restricciones a la libertad de creación:**

8.1.- La reforma constitucional del año 1942, que consagró por primera vez a los partidos políticos en nuestra ley fundamental, estipuló su libre organización de acuerdo a la ley, siempre que sus tendencias no atentaren contra la forma de gobierno establecida en el Art. 2 de esa ley fundamental, o sea, debía ser civil, republicano, democrático y representativo.

8.2.- En el año 1963 se permitió la existencia de partidos sin otro requisito que el de organizarse para fines pacíficos y democráticos.

8.3.- La Constitución actual, sin embargo, impone como única restricción que el partido respete los principios establecidos en ella. Esta fórmula general trae consigo una interpretación imprecisa y vaga, inadmisibles en materia de restricción de Derechos fundamentales. Por ello resulta lógico recurrir a la finalidad de los partidos dentro del marco jurídico público, esto es, conquistar el poder y acceder al gobierno del Estado. En ese sentido, la Constitución dominicana prescribe en su Art. 4 que el gobierno de la Nación deberá ser civil, republicano, democrático y representativo, debiendo ello ser un límite para el Derecho de formación de partidos, o sea, no deben propender a la instauración de un gobierno que no obedezca a esas directrices. Igualmente serán restricciones las enunciaciones formales de la Constitución que se le relacionen directamente, como la que se desprende del Art. 2, relativa a que la Nación dominicana es un Estado libre e independiente.

8.4.- Otras disposiciones constitucionales podrían constituir asimismo condicionantes a la formación de partidos, como las que se refieren a la prohibición del derecho de asociación con armas, contrarias al orden público, la seguridad nacional o las buenas costumbres previstas en el ordinal 7mo. del Art. 8 de nuestra Constitución vigente, relativa a la libertad de reunión y asociación con fines políticos, sociales, culturales o de cualquier otra índole.

### **9.- Régimen jurídico de los partidos**

9.1.- El Art. 104 de nuestra Carta Magna autoriza a la ley para regular todo lo concerniente a la forma de creación y organización de partidos políticos. Sin embargo, tal y como hemos apuntado, las disposiciones legales aplicables a ellos no pueden vulnerar el Derecho fundamental relativo a la libertad de asociación que les sirve de sustento o fundamento, encontrando la misma como limitante únicamente el texto constitucional.

9.2.- Sin embargo, resulta lógico que las agrupaciones políticas no pueden participar en los certámenes electorales sino representan una parte sensible de la sociedad, ya que lo contrario, o sea, permitir la libre presentación de ellos sin requisitos previos, conllevaría un caos total. La Ley Electoral y sus modificaciones, en sus Arts. 41 al 66 inclusive, dispone todo lo concerniente al reconocimiento, por parte del estado, de los partidos políticos, mencionando explícitamente los requerimientos exigidos, entre los cuales resaltan: 1.- Exposición de los principios; 2- Identificación frente al electorado (lema y símbolo); 3.- Demostración de que posee una cuota mínima de afiliados.

9.3.- Al verificarse el cumplimiento de las formalidades constitucionales y legales, la Junta Central Electoral “extenderá acta de reconocimiento”<sup>12</sup> del partido de que se trate, con lo cual queda facultado para realizar todos los actos propios de ese género

---

12 Art. 43 Ley Electoral No. 275-97.

de instituciones, que no le estén prohibidos por la constitución y las leyes y deberá ceñirse a las disposiciones legales y a las que emanen de la Junta Central Electoral.<sup>13</sup> Del mismo modo, dicho reconocimiento le otorgará personalidad jurídica propia.

## **10. Prohibiciones legales de los partidos**

10.1.- El Art. 45 de la ley establece las prohibiciones siguientes: 1.- Desconocer los derechos humanos consignados en la Constitución. 2.- Poner en práctica doctrinas que no comulguen con la forma de gobierno democrática, civil, republicana y representativa.

3.- Promover alteraciones del orden público interno. 4.- Discriminar por razones raciales o religiosas. 5.- Influir por medio de violencias o engaños a los electores. 6.- Imponer o aceptar exacciones o deducciones de los salarios a los empleados públicos o empresas particulares, aun cuando se alegue que son cuotas o donativos voluntarios. 7.- Usar, en cualquier forma, los bienes del Estado en provecho propio o de los candidatos por ellos postulados.

10.2.- Con respecto a las restricciones legales de los partidos, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Costa Rica ha dicho que “la posibilidad de esas limitaciones no significa que la libertad de constituir partidos políticos, aun dentro de la mayor rigidez justificada por su carácter público, deje por ello de ser, como se dijo, un derecho de libertad, como tal igual para todos los ciudadanos, titulares de derechos políticos, ni que el sistema democrático autorice a imponerles restricciones innecesarias o no razonables: los partidos son instrumentos esenciales del ejercicio de aquellos derechos y, por ende, de la democracia misma; su formación y funcionamiento libérrimos son, pues, de altísimo interés público a la sola condición de que cumplan algunos

---

13 Art. 45, Ley Electoral No. 275-97.

requisitos objetivamente derivados del sistema de partidos: la posibilidad de constituirlos, organizarlos y inscribirlos y de participar con ellos de la elección de los gobernantes y en la conducción de los asuntos públicos, debe ser la más amplia posible, dentro de los límites estrictamente indispensable para preservar los intereses públicos correspondientes a su naturaleza, fines y función (S.C.V. 980-91)” .<sup>14</sup>

## 11. Financiamiento

11.1.- Los partidos políticos tendrán como medios de financiamiento los actos de “cooperación” de las personas naturales y jurídicas nacionales privadas,<sup>15</sup> y las contribuciones del Estado mediante los aportes que realizará anualmente.<sup>16</sup> La forma de la contribución del Estado debe ser conforme al principio de igualdad de los partidos, respetando, sin embargo, el sentido democrático, beneficiándose los que hayan obtenido mayor número de votos en pasadas elecciones.<sup>17</sup>

11.2 La contribución del Estado a los gastos de los partidos políticos encuentra fundamento en el hecho de que éstos son instrumentos jurídico-políticos mediante los cuales los ciudadanos ejercen sus derechos de participación política.<sup>18</sup> Ello es así principalmente en el caso dominicano, en donde a los cargos de elección popular sólo se puede acceder si el candidato es postulado por un partido político.

---

14 Hernández Valle, Rubén. *Constitución Política Comentada y anotada de Costa Rica*, Editorial Juricentro, 1998.

15 Art. 47, Ley Electoral No. 275-97.

16 Art. 48, Ley Electoral No. 275-97.

17 Art. 50, Ley Electoral No. 275-97.

18 Hernández Valle, Rubén, *Constitución Política Comentada y anotada de Costa Rica*, Editorial Juricentro, 1998.

11.3 En fecha 16 de septiembre del año 1998, la Suprema Corte de Justicia dictó una decisión que declaró conforme a nuestra Constitución la Ley Electoral No. 275-97 en lo referente a la distribución proporcional al número de votos obtenidos en elecciones pasadas de la contribución que realiza el Estado dominicano a favor de los partidos políticos, señalando que: “Considerando, que el financiamiento público o estatal creado por la Ley No. 275-97 constituye de conformidad con la misma, “una forma de corregir o subsanar las deficiencias del financiamiento privado y de protegerlo en cierta medida de los riesgos distorsionadores de los principios democráticos que este tipo de financiamiento conlleva”; Considerando, que el impetrante invoca la violación por parte de la ley impugnada al principio establecido en el Art. 8, inciso 5 de la Constitución, al exponer que “la ley es igual para todos”, aunque éste mismo inciso luego agrega que la ley “no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que la perjudica”; con lo cual no deja dudas, de que el requisito de la igualdad no sólo se fundamenta en que sea exactamente igual cada porción de libertad otorgada por las instituciones o asociaciones a la sociedad, sino que sea la contribución mínima necesaria, según la situación de cada persona o asociación, para beneficio de la comunidad y no exclusivamente para el beneficio particular, de manera que la ley tiene un sentido justo y útil; Considerando, que si bien este principio de igualdad jurídica o formal debe mantenerse, no puede sin embargo, tenerse como pretexto para pretender uniformar las aptitudes naturales o adquiridas por cada entidad en el conglomerado social; que se comete una violación a ese principio, como se pretende en la especie, repartir fondos públicos desproporcionadamente entre partidos políticos, cuando el mismo pueblo ha establecido sus preferencias y diferencias entre dichos partidos políticos, por lo que esa igualdad jurídica viola su principal razón de ser cuando trata injustamente en forma igual a los desiguales; Considerando, que la Ley No. 275-97 ha

querido ser justa y equitativa favoreciendo fundamentalmente a los partidos políticos que han estado participando en las elecciones mas recientes atendiendo al caudal de votos que les ha otorgado libremente en las urnas la voluntad popular, la cual en el fondo es la que financia la contribución pública estatal, y que en el caso del impetrante, además de lograr una votación poco apreciable en los comicios de 1994 a que se refiere dicha Ley No. 275-97, no tuvo ninguna participación en los del 1996, razón ésta última por la cual la Junta Central Electoral en su resolución-reglamento del 13 de mayo del 1998 hizo en forma equilibrada la distribución de recursos establecidos entre todos los partidos, tanto mayoritarios como minoritarios, en número de 3 los primeros y de 12 en los segundos, es decir, entre todos los partidos que calificaban legalmente, descartando las pretensiones del partido reclamante en aras de recibir una asignación estatal; Considerando, que la Ley No. 275-97 para impulsar la ejecución inmediata de sus propósitos tomó en cuenta la existencia real de los merecimientos sociales de cada partido político, y con ello unos parámetros basados en hechos públicos muy conocidos por la población política nacional, o sea los comicios del 1994 y 1996, que resultan ser los mejores antecedentes, por su cercanía y vigencia en el tiempo, al carecer de otros para lograr una evaluación superior, circunstancia muy similar a la que aplicó el legislador del 8 de marzo de 1923, cuando mediante Ley No. 35, que organizó institucionalmente los procesos electorales y creó la Junta Central Electoral, tomó el censo nacional de 1921 para determinar el número de electores compromisarios que correspondieran a cada provincia del territorio nacional para poder participar en las elecciones generales de 1924, entonces dentro del sistema de segundo grado o votación indirecta y eximió de los requisitos exigidos para la formación y reconocimiento de un partido político, a los Partidos Nacional, Progresista y Liberal, por haber éstos concurrido a la suscripción del plan de liberación y la formación del gobierno provisional de la República en virtud del mismo plan”.

## **12. Extinción**

12.1.- El Art. 60 de la Ley Electoral prescribe que los partidos podrán extinguirse por una de estas causas: 1.- Por acto voluntario adoptado en asamblea general ordinaria o extraordinaria del mismo partido; 2.- Por fusión con uno o más partidos; 3.- Por no haber alcanzado en una elección los sufragios elegidos.

## **13. Diferencias conceptuales entre partidos políticos, asociaciones políticas, movimientos y grupos de presión**

13.1.- Los partidos políticos son asociaciones políticas que deben ser previamente autorizadas por el Estado a fin de que puedan presentar candidatos en los procesos electorales. Existen sin embargo agrupaciones con fines políticos que pueden formarse al amparo del Art. 8.7 de la Constitución, el cual establece la libertad de reunión sin armas con fines políticos, económicos, sociales y culturales, cuya ausencia de reconocimiento no afecta su carácter lícito.

13.2.- Los movimientos políticos se diferencian de los partidos en cuanto a su estabilidad en el tiempo, ya que los partidos son organizaciones “con vocación permanente, que deben ceñirse a unos principios y a determinada base ideológica, teniendo, por tanto, una estructura orgánica definida”<sup>19</sup> y los primeros se caracterizan por ser coyunturales en la consecución de un fin electoral, manifestando una ausencia de ideales.

13.3.- Los grupos de presión son asociaciones que buscan accionar en la voluntad del Estado en procura de un interés común. “Son agrupaciones de individuos que persiguen fines particulares, que

---

19 Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, 1997.



influyen sobre la decisión de órganos estatales, la acción de los partidos, la opinión pública y hasta sus propios integrantes, con el propósito de conseguir el logro de dichos fines y sin asumir la responsabilidad de la decisión política.<sup>20</sup>

**Rafael Vásquez Goico**

---

20 Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIII Citada por Naranjo Mesa, Vladimirlo, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, 1997.

**«ARTICULO 105.- Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 23, inciso 5, de esta Constitución, el Presidente y Vicepresidente de la República electos o en funciones no podrán ser privados de su libertad antes o durante el período de su ejercicio».**

Este artículo consagra una inmunidad penal absoluta a favor del Presidente y del Vicepresidente de la República, desde su elección y hasta agotar su mandato.

La inmunidad es una prerrogativa de la que gozan ciertas personas en atención a las funciones que desempeñan, en virtud de la cual son inviolables y sus comportamientos supuestamente delictivos quedan sometidos a un especial tratamiento jurídico, penal y procesal.

Según el “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales” de Manuel Ossorio, Editorial Heliasta, Enero/1974, página 398: “La **inviolabilidad** es la calidad de inviolable: lo que de hecho o de derecho no cabe violar o profanar, salvo graves consecuencias. En especial se refiere a la prerrogativa personal que las Constituciones monárquicas declaran a favor de los reyes. Significa ello, primero, la gravedad suma de ofenderlos o atacarlos; y, además, el ser **irresponsables** si cometen cualquier delito.

En Francia, país de origen de nuestra legislación, existe la inmunidad parlamentaria, la cual puede ser de dos clases, a saber: a) La **irresponsabilidad**, que se refiere a la libertad de opinión de los parlamentarios, por cuanto no pueden ser acusados, interrogados judicialmente ni molestados por las opiniones o discursos que emitan en el ejercicio de sus funciones legislativas; y b) La **inviolabilidad**, en virtud de la cual ningún parlamentario puede ser objeto, en materia criminal o correccional, de arresto o cualquier otra medida privativa de libertad, más que con la autorización de la Asamblea Nacional o del Senado, según pertenezca, salvo en caso de crimen o delito flagrante o de

condenación definitiva; esta prerrogativa tiene esencialmente por misión proteger al parlamentario contra persecuciones penales que permitían (al poder ejecutivo) hacer presión sobre él. La Ley Constitucional del 4 de agosto del 1995 (que modificó el Art. 26 de la Constitución francesa), establece las condiciones en que esto puede tener lugar.

Claro está que el privilegio que constituye la inmunidad penal comentada no se debe a la calidad de las personas, sino a la naturaleza de las altas y delicadas funciones que tienen, como hemos señalado, y a la necesidad de garantizar su libre ejercicio.

Dicha inmunidad constituye una excepción al principio de igualdad de todos ante la ley, consagrado tanto en los Art. 8 (Numeral 5) y 100 de nuestra Constitución, como en los Arts. 1, 2, 6 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre del 1948; en el Art. 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre del 1969; en el Art. 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre del 1966 (Entrado en vigor el 23 de marzo del 1976, según su Art. 49); entre otros instrumentos internacionales.

En los países de democracia clásica se ha proclamado, en principio, la irresponsabilidad del jefe del Estado.

El origen del principio antes comentado, lo encontramos en el Derecho Constitucional Inglés, basado en la supuesta infalibilidad del rey, acuñada, a su vez, en principios tales como los siguientes: “El Rey no puede equivocarse”, o “El Rey no actúa solo”, (esto último debido a la obligatoriedad de la firma de miembros del gabinete en los actos administrativos del gobierno), quedando así relevado en la participación y en la consiguiente responsabilidad que era asumida por el ministro firmante.

La indicada orientación pasó de la monarquía inglesa a la forma de gobierno republicano de la mayoría de las naciones, proclamándose

igualmente el principio de la irresponsabilidad presidencial, haciendo responsables de los actos de la administración pública, en la mayoría de los casos, a los ministros correspondientes, con la salvedad de que el Presidente de la República siempre es responsable cuando se trata de la comisión de delitos.

En los países del sistema socialista, como en Cuba, el Jefe del Estado y del gobierno, lo mismo que los ministros, son responsables y rinden cuentas periódicamente de todas sus actividades, ante la Asamblea Nacional del Poder Popular (Art. 74 de la Constitución Cubana). Ahora bien, ningún Diputado a la Asamblea Nacional del Poder Popular (y el Jefe del Estado y del gobierno es uno de éstos) puede ser detenido ni sometido a proceso penal sin la autorización de la Asamblea o del Consejo de Estado, si no está reunida aquella, salvo en caso de delito flagrante (Art. 83 de la Constitución Cubana).

En nuestro país, los encargados de los poderes públicos “son responsables” de sus actos, conforme establece el Art. 4 de nuestra Constitución. Ahora bien, conviene señalar que existe, por un lado, la responsabilidad política y, por el otro, la responsabilidad jurídica.

En cuanto a la responsabilidad política, en nuestro país los “funcionarios públicos elegidos para un período determinado”, pueden ser acusados por la Cámara de Diputados, por “mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones” y juzgados por el Senado, conforme establece el Art. 23.4 de nuestra Constitución; pero como consecuencia de este juicio político, el Senado solo puede imponer como pena la destitución del cargo del enjuiciado.

En el ámbito jurídico, en caso de enjuiciamiento penal contra el Presidente y/o el Vicepresidente de la República, el Art. 67.1 de nuestra Constitución consagra un privilegio de jurisdicción a favor de éstos (y de otros funcionarios expresamente determinados), en cuanto atribuye competencia exclusiva a la Suprema Corte de

Justicia para conocer en única instancia “de las causas penales” que se les siguen.

En este sentido, cabe señalar que nuestro más alto tribunal de justicia ha decidido que el Presidente de la República sólo puede ser demandado penalmente si ha sido sometido previamente a un juicio político, según su sentencia de fecha 19 de septiembre de 1977.

En el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico, estamos de acuerdo con el criterio antes indicado y, en consecuencia, entendemos que entre nosotros no procede enjuiciar penalmente al Presidente de la República (o al Vicepresidente), sin que previamente sean enjuiciados políticamente por el Senado, en la forma establecida por el Art. 23.4 de nuestra Constitución, ya señalado.

En conclusión, creemos que la inmunidad penal comentada, *per se*, no es mala, ya que constituye una garantía incluso saludable para el libre ejercicio de la más alta y delicada función de gobierno, pero entendemos humildemente que en todo Estado de Derecho, el Presidente y Vicepresidente de la República (al igual que todos los demás funcionarios electos), deben ser responsables tanto política como penal y civilmente. En consecuencia, sería menester una modificación Constitucional que establezca las causas, condiciones, el tiempo y la forma en las cuales pueda tener lugar un enjuiciamiento penal contra éstos (ya que tenemos el político y, en el ámbito civil, no existe ningún obstáculo), lo cual podría lograrse, por ejemplo, otorgándole al Senado la facultad de declarar previamente que ha lugar a la formación de causa penal y de suspenderlos en sus funciones, en la forma establecida en el Art. 23.4 de nuestra Constitución; posibilitando así que nuestra Suprema Corte de Justicia conozca la causa penal correspondiente, según lo consagrado en el citado Art. 67.1 de nuestra Carta Magna.

**Luis Alberto Adames Mejía**

**«ARTICULO 106.-** *La persona designada para ejercer una función pública deberá prestar juramento de respetar la Constitución y las leyes, y de desempeñar fielmente su cometido. Este juramento se prestará ante cualquier funcionario u oficial público».*

En primer lugar la persona designada para ejercer una función pública debe ser una persona que reúna valores éticos y morales suficientes para desempeñar tal función, ya que son las personas a quienes se les ha confiado los servicios públicos del Estado, quienes deben contribuir de manera positiva.

Para lograr una administración honesta de los servicios públicos. Es decir se parte de la premisa de que la educación y el conocimiento sobre ética son fundamentales para que los funcionarios lleguen a ser personas capaces de usar adecuadamente su libertad, sin violar los principios y normas establecidos para el logro del bien común en su organización y en la sociedad.

El funcionario público tiene bajo su responsabilidad una misión de gran relevancia para la consecución del bien público. Cumple un papel social de indiscutible trasfondo ético, sin su participación no es posible concretar en la práctica las políticas públicas orientadas a amparar los derechos de los diferentes sectores de la sociedad. Su valor ético se expresa en la acción de servicio eficiente y equitativo que debe brindar a los ciudadanos, independientemente de sus razones ideológicas, económicas, religiosas y culturales.

En resumen el funcionario público, sin importar su cargo o rango jerárquico vale por lo que es, un depositario de la autoridad conferida por la ley para velar por los intereses de la sociedad que le dió la oportunidad de servirle.

Dentro de una concepción democrática del poder político, el Estado tiene como misión el logro del bien común. Con ese propósito se crean la instituciones públicas con las correspondientes

regulaciones que delimitan la libertad y el poder de los servidores públicos.

Los funcionarios públicos son los depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede.

En la función pública existe la importante división en la actividad jurídica del Estado, que corresponde a una de las grandes categorías de los actos jurídicos por medio de los cuales el Estado cumple el papel que se ha asignado. Por lo que se distingue; la función legislativa, ejecutiva y la judicial.

La función pública: en sentido lato, es todo empleo o situación que implique para su titular la gestión de la cosa pública.

Para ejercer esa función pública el Art. 106 de la Constitución de la República a dispuesto que tales funcionarios deben prestar juramento de respetar la Constitución y las leyes y desempeñar fielmente su cometido, este juramento, se realizará por ante cualquier funcionario u oficial público.

Prestar juramento, es la afirmación solemne por la cual una persona atesta la verdad de un hecho, con el objeto de probarlo, o la sinceridad de una promesa que obligará su conducta futura. Entre nosotros es obligatorio para todo empleado judicial, prestar juramento antes de ocupar el puesto.

También podríamos definir juramento de la siguiente forma: es la afirmación solemne y originariamente religiosa, por la cual una persona atesta la verdad de un hecho u objeto de probarlo, o la sinceridad, de una promesa que obligará su conducta futura.

El juramento tiene un origen religioso, y por ello se le describe como un acto a la vez civil y religioso, puesto que, quien jura toma a Dios como testigo de la verdad de un hecho o de una promesa.

La ley no ha prescrito fórmula sacramental para prestar el juramento, solo es necesario que el jurante diga en alta voz, “lo juro”, El funcionario público que realice este juramento conforme al Art. 106 de la Constitución de la República, se compromete de manera solemne a cumplir con su deber, ya que ha asumido el cargo, y debe respetar su investidura y conforme a ello, ser un ciudadano apegado a los valores éticos, que debe cumplir en una función como lo que se ha comprometido a realizar.

**Leonor Reyes Canalda**



**«ARTICULO 107.-** *El ejercicio de todos los funcionarios electivos, sea cual fuere la fecha de su elección, terminará el 16 de agosto de cada cuatro años, fecha en que se inicia el correspondiente período constitucional.*

*Párrafo I.- Cuando un funcionario electivo cualquiera cese en el ejercicio del cargo por muerte, renuncia, destitución, inhabilitación u otra causa, el que lo sustituya permanecerá en el ejercicio hasta completar el período.*

*Párrafo II.- Una vez vencido el período para el cual fueron designados los miembros de la Cámara de Cuentas y el Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral, permanecerán en sus cargos hasta que el Senado haga las nuevas designaciones para el período que se inicie».*

Iniciamos la tarea asignada buscando en el pasado la normativa existente, y las posibles revisiones al texto constitucional integral ante el desconocimiento y duda ciudadana sobre la existencia de estudios, bibliografías, análisis y comentarios específicos de los artículos que la conforman.

Los términos del artículo 107 tocan paradójicamente un área sensible, dinámica controversial de la Administración Pública que *“es el órgano de mayor trascendencia en la conformación del Estado, por su cometido institucional de promover el fiel cumplimiento de sus fines y monopolizar la función administrativa”*.<sup>1</sup>

Cuando tratamos de funcionarios “electivos” lo primero que debemos determinar si los mismos son elegidos por el voto directo (Art. 17) como los Senadores y Diputados o, si por el contrario,

---

1 Amaro Guzmán, Raymundo. *Sinopsis Histórica de las Reformas Constitucionales*. Pág. 130.

como parece ser el caso de la Junta Central Electoral y Cámara de Cuentas, lo son por una terna sometida por el Poder Ejecutivo al Senado.

La expresión “funcionarios electivos incluyendo los Jueces”, hace suponer que los Jueces son asimilados de los funcionarios públicos electos, aunque tal elección sea de segundo grado.

“Por otra parte, cada día toma más interés la idea de que los funcionarios del orden judicial deben ser elegidos por el propio Poder Judicial. Con tal actitud se pretende evitar lo que es una clara ingerencia de un poder del Estado caracterizado por gran influencia política en la sana administración de justicia”.

Dentro de la categoría de Organismos Autónomos y descentralizados del Estado existen los que tienen un fundamento jurídico consagrado por la Constitución de la República como los organismos precedentemente citados objeto de nuestro comentario.

La Ley No. 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa (G. O. 9808, 30 de mayo del 1991) establece en su Art. 4 lo siguiente:

*“Las instituciones autónomas del Estado y entidades descentralizadas desarrollarán sistemas de administración de personal especializados, según las características de cada sector u organismo conforme a los principios y fines que rigen la presente ley”.*

El Art. 23 de la Constitución señala en sus ordinales 1 y 2 que son atribuciones del Senado las de elegir dichos funcionarios, y el Art. 78 expresa: *“Habrá una Cámara de Cuentas permanente compuesta por cinco miembros, por lo menos, elegidos por el Senado de las ternas que le presente el Poder Ejecutivo”.*

El texto del Art. 107 encierra un mandato expreso cuando establece que el ejercicio de todos los funcionarios electivos “termina cada

16 de agosto de cada año” pero el párrafo II que debió ser el I permite que los mismos permanezcan en sus cargos hasta que el senado haga las nuevas designaciones.

El párrafo I del citado Art. establece medidas más que constitucionales reglamentarias, del despacho cotidiano que en la organización menos previsoras no se podría obviar como es la situación que se presenta cuando el empleado (renuncia, muere es destituido o se inhabilita).

Sólo pude comprender lo que sucedió en este texto al leer la versión anterior de la Constitución que contenía un párrafo transitorio que exigía en el caso de los jueces su confirmación en el cargo por el Senado, situación que cambió con la Ley No. 327-98 sobre Carrera Judicial.

**Adalgisa M. Santana Marcano**

**«ARTICULO 108.-** Ninguna función o cargo público a que se refieren esta Constitución y las leyes, serán incompatibles con cargos honoríficos y los docentes, sin perjuicio del artículo 18».

El funcionario público es aquel que se vincula con la administración de un Estado, declarando la voluntad de la administración o presta servicios. Es una relación de empleo de subordinación del sujeto particular respecto del Estado, que cumple las funciones asignadas al órgano institucional sin tener en cuenta la importancia, jerarquía o responsabilidad del cargo que ocupe.

La función pública se encuentra al servicio de los intereses generales y por ende se debe de desarrollar en estricto cumplimiento de los principios de imparcialidad, celeridad, transparencia, eficacia y moralidad. A los funcionarios públicos se les ha prohibido simultanear el ejercicio de sus funciones con otras actividades que puedan mermar la capacidad de su actuación en el cargo público en el cual ejerzan sus funciones, esto con miras a una mayor transparencia y ética en dicho ejercicio.

Y es que la condición de funcionario público, le da a la persona que ejerce esa función, una gran influencia sobre quienes manejan dineros públicos o deciden asuntos de Estado, por lo que esto podría generar un conflicto de intereses entre estos funcionarios y la administración, en detrimento de los intereses generales y de los principios que deben regular la función pública; es por eso que, la disposición que nos ocupa tiene como objetivo claro, impedir que se mezcle el interés del servidor público, con el privado, evitando que el mismo pueda valerse de su influencia, para obtener algún provecho en nombre propio o ajeno.

Al legislador establecer un régimen de incompatibilidades, para los servidores públicos, lo ha hecho con el objetivo primordial de lograr una efectiva probidad en dicha administración pública, señalándole de antemano los impedimentos legales relacionados

con la imposibilidad de ejercer simultáneamente dos actividades o cargos que puedan poner en tela de juicio la transparencia debida, para el normal desarrollo de la actividad pública.

Sin embargo, como se advierte de la lectura del Art. 108 que nos ocupa, la incompatibilidad de otras actividades con la función pública no es absoluta, pues esta disposición constitucional exceptúa de dicha incompatibilidad la *docencia y los cargos honoríficos*.

Al permitírsele el ejercicio de la *docencia*, es importante resaltar que es el propio Estado el llamado a fomentar la cultura, el desarrollo, etc., siendo el derecho a la educación, un derecho fundamental en la vida de una persona, por lo que el Estado no puede ser óbice para que todo ciudadano, aun ocupe una función o cargo público contribuya a la formación ya sea profesional o de otra índole de una persona.

Que con relación a los cargos honoríficos, estos le han sido permitidos a los servidores públicos en razón de que los mismos no suponen remuneración, lo que equivale a un servicio desinteresado de una persona a determinada actividad, por lo que se entiende que el referido cargo en nada perjudicaría la función pública que éste desempeña.

Podríamos concluir diciendo que si bien, al funcionario público no se le cercena el derecho al trabajo, el mismo se le limita en beneficio de la correcta administración pública.

**Mildred Inmaculada Hernández Concepción**

**«ARTICULO 109.- La justicia se administrará gratuitamente en todo el territorio de la República».**

### **Introducción**

La gratuidad de la justicia es el principio de orden económico de la prestación del servicio judicial, ya sea desde la perspectiva de la actuación jurisdiccional de los jueces, de los actos administrativos de los funcionarios y empleados del Poder Judicial como de los impuestos, tasas, contribuciones y otros derechos fiscal relativos a la función jurisdiccional cuya finalidad es la resolución de los conflictos surgidos, ya sea a consecuencia de un hecho ilícito como a los litigios entre particulares o entre éstos y el Estado, en el orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otra naturaleza, para el establecimientos de los derechos y obligaciones que deben ser tutelados por el Estado.

El principio de gratuidad lo enfocaremos desde los derechos absolutos de acceso a la justicia, el derecho de defensa y el principio de igualdad en el aspecto de no discriminación por posición económica, cuya protección es deber sustancial del Estado Dominicano, para el cumplimiento de sus fines, como Estado de Derecho, de asegurar la vigencia plena de los derechos humanos, de conformidad con el Art. 8 de la Constitución Política de la República Dominicana.

Utilizaremos como metodología destacar los aspectos normativos de los derechos fundamentales y absolutos, de igualdad, acceso a la justicia, y derecho de defensa, cuyo ejercicio puede ser obstaculizado por la posición económica del justiciable, lo que frustraría la tutela judicial efectiva del Estado a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

### **Normativa del Principio de la Gratuidad de la Justicia**

El principio de gratuidad de la justicia está consagrado en la Constitución Política de la República Dominicana en su artículo 109:

“La justicia se administrara gratuitamente en todo el territorio de la República”.

### **Normativa Relativa al Derecho a la Igualdad**

La Constitución Política de la República Dominicana, regula el principio de igualdad en su Art. 8, numeral 5 “:...La ley es igual para todos...” y instituye el derecho a la igualdad en su Art. 100: La República condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, entre los cuales no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes y en consecuencia, ninguna entidad de la República podrá conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, dedica su Art. 1, a consagrar el derecho a la igualdad, en el sentido de la no discriminación, en los términos siguientes: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En el Art. 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, establece de manera explícita el derecho a la igualdad ante la ley: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre del 1966 en su Art. 14.1 establece: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia”.

En la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra La Mujer del 18 de diciembre del 1979, se establece el principio de igualdad de géneros. Todos cuyos instrumentos sobre derechos humanos son vinculantes a los poderes públicos y a los particulares, en virtud del Art. 3 y 10 de la Constitución Política de la República.

El Código Procesal Penal, en principio fundamental número 12, regula la igualdad entre las partes: “Las partes intervienen en el proceso en condiciones de igualdad para el pleno e irrestricto ejercicio de sus facultades y derechos, los jueces deben allanar todos los obstáculos que impidan la vigencia o debiliten este principio”.

### **Normativa relativa al derecho de acceso a la justicia**

En el ámbito del bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, que regula los derechos y las garantías procesales de los justiciables, el derecho de acceso a la justicia es un derecho fundamental y absoluto.

Este derecho de acceso a la justicia está contenido en la Constitución Política de la República Dominicana en su Art. 8, numeral 2, inciso h, al disponer: “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”.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del 1948, en su Art. xviii, consagra el derecho de justicia: “Toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve, por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen en perjuicio suyo, algunos de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.



En el 1 Art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su numeral 1, consagra: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal, formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Bajo la normativa de índole constitucional previamente analizada, el Estado Dominicano tiene la obligación de asegurar a los habitantes del territorio nacional el derecho fundamental de acceso a la justicia, y este derecho puede definirse: “...como la acción de recurrir a los medios disponibles por el sistema judicial de un Estado para la resolución de controversias o la protección frente a delitos. Otro aspecto sobre la conceptualización, esta dada por quienes perciben el acceso a la justicia como un Derecho y quienes lo conciben como un Servicio. “Aunque hay espacio para una posición conciliadora, de que tanto el acceso a la justicia sea visto desde la perspectiva de servicio o como un derecho adquirido, la prestación de justicia como servicio, es un deber estatal destinado a garantizar el acceso efectivo a los más desfavorecidos”. (Foro de Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina. IIDH. Costa Rica 2000).

### **Normativa relativa al derecho de defensa**

Otro aspecto a analizar es la influencia del principio de gratuidad en la efectividad del derecho a la defensa, lo que implica que no es suficiente que se garantice el acceso a la justicia, sino que el justiciable disponga de los medios, económicos y técnicos, para ejercer su derecho a la defensa.

Del examen del ordenamiento jurídico dominicano, resulta que el principio de gratuidad constituye una de las garantías mínimas

en el aspecto de la tutela judicial efectiva en las circunstancias siguientes:

El Art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece las garantías judiciales mínimas, así en el numeral 2:

- a) “Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el imputado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley”.

En el Art. 14: del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se instituyen las garantías mínimas durante el proceso para toda persona acusada de un delito y ésta tendrá derecho, en plena igualdad a:

- d) “A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección, a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlos;
- f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal”.

En el Código Procesal Penal, en su Art. 95.5 se establece: Todo imputado tiene derecho desde que se solicite la aplicación de una medida de coerción o la realización de un anticipo de prueba, a ser asistido desde el primer acto del procedimiento por un defensor de su elección, y a que si no puede pagar los servicios de un defensor particular el Estado le proporcione uno.

Art. 101 del Código Procesal Penal dispone que en todos los casos, la declaración del imputado sólo es válida si la hace en presencia y con la asistencia de su defensor.

Y en este mismo orden de ideas, en el Art. III del aludido Código Procesal Penal, el imputado tiene el derecho irrenunciable a hacerse defender desde el primer acto del procedimiento por un abogado de su elección, y, a que si no lo hace se le designe de oficio un defensor público.

El derecho a la defensa es fundamental para todos los órdenes judiciales.

### **Normativa adjetiva sobre el principio de gratuidad**

El principio de gratuidad es de rango constitucional en la República Dominicana, el cual está condicionado por los principios previamente analizados, y se va concretizando, mediante leyes adjetivas que lo implementan, entre otras.

La Ley No. 277/04 del Servicio Nacional de Defensa Pública, del 12 de agosto del 2004, instituye el Servicio de Defensa Pública que se ofrece a través de la Oficina Nacional de Defensa Pública, y cuya finalidad es proporcionar defensa y asesoramiento técnico a los imputados, que por cualquier causa carezcan de abogado, así como también llevar a cabo cualquier acción que, conforme a la política institucional, tienda a asegurar los derechos de los asistidos y se ejerce su función en atención a lograr la solución más favorable al imputado.

En el Art. 5, de esta Ley 277/04 se regula el principio de gratuidad: El servicio de defensa pública es gratuito para todas aquellas personas que no cuentan con medios suficientes para contratar un abogado. El Consejo Nacional de la Defensa Pública determinará vía reglamentaria, los mecanismos, criterios y tasas aplicables a las

personas comprobadamente solventes que requieran o que se le haya suministrado el servicio.

Y en el Art. 6 de esta ley, se extiende la gratuidad a la exención del pago de valores judiciales, administrativos, policiales, sellos, papel timbrado, derechos, tasas por copias legalizadas, certificaciones y de cualquier otra imposición, en el cumplimiento de las funciones de la Oficina Nacional de Defensa Pública.

En el Principio X del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, Ley No. 136-03, se consagra el principio de gratuidad como sigue: “Las solicitudes, pedimentos, demandas y demás actuaciones relativas a los asuntos a que se refiere este código, y las copias certificadas que se expidan de las mismas, se harán en papel común y sin ninguna clase de impuestos.

Los funcionarios y empleados de la administración pública, incluyendo los judiciales y municipales que intervengan en cualquier forma en tales asuntos, los despacharán con toda preferencia y no podrán cobrar remuneración ni derecho alguno adicional a las recibidas de parte del Estado”.

El principio de gratuidad se extiende a la defensa técnica de los niños, niñas y adolescente ya sea en el caso que sean agraviados o víctimas o infractores o ellos o sus padres o responsables carezcan de recursos económicos adjudicándose el Estado tiene el deber de proporcionar gratuitamente un defensor técnico, a través de la Oficina Nacional de la Defensoría Judicial (Arts. 251 y 253 del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 136-03).

Siguiendo con la legislación adjetiva en el Art. 729.3 del Código de Trabajo de la República Dominicana, se establece: “Están liberados de impuestos y derechos de toda naturaleza: 3): Las

actas y documentos relacionados con el procedimiento administrativo y judicial en materia de trabajo”.

En la Ley 109-05 de Registro Inmobiliario del 23 de marzo del 2005, en su Art. 41 regula la contribución de los adjudicatarios de bienes inmuebles, que es el principio, y en su párrafo se regula los bienes inmuebles exentos de la contribución especial, según el párrafo 5:

- Los inmuebles que se adjudiquen a favor del Estado Dominicano;
- Los inmuebles que se adjudiquen a favor de instituciones benéficas,
- Los inmuebles que se adjudiquen a favor de instituciones religiosas;
- Los inmuebles cuyos valores individuales no excedan el equivalente a trescientos (300) salarios mínimos establecido para el personal del sector público.

En el orden civil la tramitación de los actos propios del proceso civil están sometidos a una serie de derechos fiscales, tasas judiciales, honorario de los abogados, peritos, consultores técnicos y otras costas, reguladas por leyes adjetivas entre otras:

- Ley de Registro de Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales 2334, 20 de mayo del 1885. Colección de Leyes. T. IXm 1884-1885. p. 329;
- Ley de Tarifas y Honorarios de los Abogados No. 302, del 18 de junio del 1965, G. O. 8870, ref. por la Ley 86-89 del 22 de octubre de 1989, G.O. 9770.
- Ley del Notariado 301, 18 de julio del 1964, G. O. 8870;

- Ley de Tarifas de Costas Judiciales 4412 8 de junio del 1904, publicada en Gs. Os. 1545 hasta la 1551, 11, 20 y 25 de junio, 2, 8, 16 y 23 de julio del 1904;

### **Aspecto imperativo de los derechos fundamentales de igualdad, acceso a la justicia y derecho de defensa**

En la señalada Convención Americana sobre los Derechos Humanos, al regular las normas de interpretación de esta Convención, en su Art. 29 establece que:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) Permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o personas, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) Limitar el ejercicio o goce de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes de acuerdo, con otra convención que sea parte uno de dichos Estados;
- c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

La naturaleza imperativa de la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos y sus interpretaciones por los órganos jurisdiccionales creados por éstos, tienen supremacía sobre la ley, y sus normas y principios son de interpretación directa

e inmediata; y así se establece de manera expresa en el Art. 1 del Código Procesal Penal en los casos sometidos a los tribunales.

### **Aspecto constitucional de la contribución a las cargas públicas**

En todo ordenamiento jurídico el sistema de prerrogativas reconocidas y garantizadas en la Constitución Política, supone la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, y que configuran los deberes fundamentales (Art. 9 de la Constitución Política Dominicana); éstos deberes consisten, entre otros, en contribuir, cada ciudadano, en proporción a su capacidad contributiva, para las cargas públicas, las que se traducen ya sea en derechos fiscales, impuestos, tasas o contribuciones.

### **Jurisprudencia Dominicana**

La Suprema Corte de Justicia ha interpretado y aplicado el principio de gratuidad en su sentencia No. 35 del 19 de julio del 2000, B. J. No.1076, páginas 218-220, de la cual se transcribe lo siguiente: “que por lo demás, cuando el Art. 109 de la Constitución establece que “la justicia se administrará gratuitamente en todo el territorio de la República, está fijando un criterio inmovible de que los jueces no podrán cobrarle honorarios de ninguna clase a las partes en pugna, para dictar sentencia por medio de la cual se resuelva una litis entre ellas, o se decida sobre la suerte de un procesado por alguna infracción a las leyes penales; que esto no significa en modo alguno que el legislador no pueda por una ley adjetiva fijar impuestos, fianzas, tasas y derechos fiscales que deban pagar las partes en ocasión de un procedimiento judicial; que asimismo, la ley argüida de inconstitucional, no contradice el Art. 100 de la Carta Magna, puesto que no contiene ninguna situación de privilegio que lleve atentado al tratamiento igualitario

a que son acreedores todos los nacionales dominicanos, entre quienes no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos y las virtudes, y jamás de títulos de nobleza o distinciones hereditarias; por lo tanto, las disposiciones de la Ley 80-99 del 29 de julio del 1999, no son inconstitucionales, y contrario a lo alegado por la recurrente, no impide el libre acceso a la justicia, ni quebranta el principio de igualdad de todos ante la ley” (En este mismo sentido, Sentencia No. 36 de 19-07-00).

### **Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La Corte Interamericana sobre Derechos Humanos sostiene que “La parte final del Art. 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prohíbe discriminar por su posición económica y que (...) en tal sentido el Art. 24 de la Convención debe ser interpretado de que si una persona busca la protección de la ley para hacer valer sus derechos, encuentra que tal posición económica le impide hacerlo, queda discriminado, lo que sí constituye una violación a la Convención.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos ( CIDH), Opinión Consultiva 11/90 del 10/08/1990). Además la Opinión Consultiva se refiere a que el Art. 8 al hablar de garantías mínimas, si bien en principio se refiere a los procesos penales, tales garantías se aplican también a los órdenes civiles, laborales, fiscales o de cualquier otro carácter de la justicia.

### **Derecho comparado**

Comentaré la Constitución de la Provincia de Córdoba, Argentina, por tener integrada a su Sistema Constitucional los principales tratados sobre derechos humanos, entre éstos el Pacto Internacional de Derechos Humanos y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, por lo que la interpretación dada al principio de gratuidad, por argumento de analogía, es aplicable como doctrina jurisprudencial.



La Constitución de la Provincia de Córdoba, expresa en su Art. 49 que “En ningún caso puede resultar limitado el acceso a la justicia por razones económicas. La ley establece un sistema de asistencia jurídica gratuita a tal efecto”. Mediante Ley 7982 se prevé tal medida de asistencia gratuita. Lo que es compatible con al sistema de asistencia gratuita instituida en la República Dominicana, mediante la citada Ley 277/04.

Con la diferencia que la asistencia jurídica gratuita se establece en la Provincia de Córdoba, Argentina, para asuntos penales, civiles, comerciales, laborales, menores y de familia.

### **Conclusiones**

1. El principio de gratuidad está vinculado a los derechos fundamentales de acceso a la justicia, derecho a la defensa y derecho a la igualdad desde el ángulo de la no discriminación por posición económica del justiciable.
2. El principio de gratuidad de la justicia es un derecho absoluto desde la no remuneración por la impartición de justicia por los jueces y las actuaciones de los funcionarios y empleados judiciales, y alcanza su vigencia plena, como garantía judicial del principio de no discriminación por razones de índole económica, de conformidad con la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y es deber del Estado proporcionar a los justificables las condiciones materiales para su acceso a la justicia, en igualdad de las partes y para el ejercicio del derecho de defensa.
3. Salvo el caso de insolvencia económica, todo ciudadano tiene el deber de contribuir en proporción a su capacidad contributiva con las cargas públicas de conformidad con el Art. 9 de la Constitución Política de la República Dominicana.

4. El principio de gratuidad alcanza su plenitud en el ordenamiento jurídico dominicano, en los asuntos referentes a los niños, niñas y adolescente ya sen imputados o víctimas, implementado en el Principio X y Arts. 251 y 253 del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, Ley 136-03; en este orden, tanto el imputado como la víctima tienen derecho a la asistencia judicial del Servicio Nacional de Defensa Pública y disfrutan de la exención de todo derecho o costas judiciales y administrativas en que estén involucrados niños, niñas y adolescentes.
5. La asistencia gratuita en el orden penal, a los imputados que carezcan de recursos, como la exención del pago de derechos judiciales, administrativos, policiales, sellos y todo tipo de costas, instituida en la Ley 277/04, constituye una aplicación plena del principio de gratuidad; aunque contiene una discriminación en lo relativo a la víctima de escasos recursos económicos, lo que es subsanable, en el ordenamiento jurídico de la República Dominicana, por disponer de mecanismos constitucionales, como el sistema de control constitucional ya sea condensado o el difuso éste bajo el fundamento del Art. 46 de la Constitución de la República que consagra: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución” y el Art. 12 del Código Procesal Penal que regula el principio de igualdad entre las partes y le atribuye a los jueces el deber de allanar todos los obstáculos que impidan la vigencia o debiliten el principio de igualdad entre las partes.
6. El principio de gratuidad se ha implementado en la Ley 108-05 de Registro Inmobiliario del 23 de marzo del 2005, estableciendo en el capítulo VI, una contribución especial en la adjudicación, registro y transferencia de bienes inmuebles

y se justifica en el Art. 9 de la Constitución Política de la República, que establece un sistema de deberes correlativos de la responsabilidad jurídica y moral que obligan a la conducta del hombre en sociedad a contribuir con las cargas públicas, y responde a los criterios de la justicia distributiva, de conformidad con la posición económica del sujeto de derecho; en consecuencia, según resulta del párrafo 5 del Art. 41, los inmuebles que quedarán exentos de contribución, y se basa en el criterio económico, según los valores individuales de los inmuebles, sin exceder del equivalente de trescientos salarios mínimos establecidos para el sector público, así como los sujetos titulares de derecho inmobiliario como el Estado Dominicano, las organizaciones benéficas y organizaciones religiosas.

7. En el orden laboral el principio de gratuidad no tiene el mismo alcance que en orden penal y en el de niños, niñas y adolescentes.

En el orden civil el principio de gratuidad se cumple con menos intensidad, ya que se limita a los gastos públicos, correspondiendo a los particulares las costas relativas a honorarios de abogado y de otros auxiliares de la justicia, así como las contribuciones, tasas e impuestos establecidos en la ley adjetiva.

8. El sentido principal de la gratuidad de la justicia ha ido evolucionando desde que los justiciables no sufraguen a los jueces, personal administrativo judicial y los demás gastos que conlleva el funcionamiento del servicio judicial, cuyo costo le corresponde al Estado Dominicano, a la asistencia técnica a los justiciables remunerados por el Estado y a la exención de tasas, impuestos y derechos fiscales.

9. Se puede concluir que el principio de gratuidad de la justicia se desarrolla en concurrencia con derechos y deberes fundamentales, y que es una de las garantías mínimas para el ejercicio efectivo de los derechos a la igualdad, acceso a la justicia y al derecho de defensa; manifestación de un orden jurídico que da predominio a los derechos fundamentales de todo Estado de Derecho Democrático.

**Norma Bautista de Castillo**

**«ARTICULO 110.-** *No se reconocerá ninguna exención, ni se otorgará ninguna exoneración, reducción o limitación de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales, en beneficio de particulares, sino por virtud de la ley. Sin embargo, los particulares pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley, o mediante contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho irrevocable de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato, y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales incidentes en determinadas obras o empresas de utilidad pública, o en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer, para el fomento de la economía nacional, o para cualquier otro objeto de interés social, la inversión de nuevos capitales».*

**Reserva de ley para la concesión de exenciones, reducciones o limitación de impuestos (reflexión sobre el artículo 110 de la Constitución Dominicana)**

El Estado en el ejercicio de las funciones que se le han encomendado efectúa un conjunto de operaciones complejas para cumplir con los fines para los cuales fue creado, estas actividades, relativas a sus objetivos, a los gastos y la obtención de recursos, es lo que se denomina como “Actividad Financiera del Estado”.

La Actividad Financiera del Estado incluye dos actuaciones, ambas de suma importancia, los Ingresos por un lado y por el otro el Gasto Público.

El Estado obtiene sus ingresos por diferentes medios, **1.-** Ingresos por tributos, que no son más que las prestaciones en dinero que el Estado en ejercicio de su Poder de Imperio, exige con el objeto de obtener recursos; **2.-** Ingresos a través de créditos o financiamientos públicos; **3.-** Ingresos patrimoniales por el aprovechamiento y

explotación de propiedades del Estado; y 4.- Ingresos por precios públicos; pero son los ingresos obtenidos a través de los tributos los de mayor relevancia por su monto y por la relación directa que guardan con el gasto público, pues a través de ellos el Estado obtiene los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines. De ahí que obviamente los tributos nazcan como una necesidad de obtener recursos para el gasto público, salud, educación, seguridad social y defensa del Estado, entre otros.

A criterio de Fernando Pérez Royo, en su obra *Derecho Financiero y Tributario*, el tributo, es “la prestación pecuniaria de carácter coactivo impuesta por el Estado u otro ente público con el objeto de financiar gastos públicos” (Pérez Royo. 2002.33).

En todo Estado de Derecho el sistema tributario se rige por principios constitucionales, que en cierta forma limitan la potestad tributaria del Estado; entre los cuales tenemos:

**Principio de Legalidad de la tributación:** Que en algunos países se denomina “Reserva de la Ley”, el cual se interpreta en el sentido de que no puede haber tributo sin una ley que lo establezca (Art. 37 de la Constitución). El Principio de Legalidad es considerado como principio fundamental del Derecho Público y del Estado de Derecho, y significa la sumisión de la actuación tributaria a la ley, pues, “La Ley se reconoce como garantía suprema para todas las personas” (Pellerano Gómez. 1991. 233).

**Principio de Igualdad ante el tributo:** Este principio es una consecuencia del Principio de Igualdad ante la Ley, contenido en el Art. 8 inciso 5) y en el 100, que consagran, que la ley es igual para todos y que la República condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de los dominicanos. El principio de igualdad ante el tributo se encuentra contenido en el Art. 9 inciso e), de los deberes del ciudadano, y se interpreta en el sentido de que todos los dominicanos, sin excepción, tienen

el deber de contribuir con las cargas públicas conforme a su capacidad contributiva.

**Principio de Generalidad:** Este principio también es una consecuencia del Principio de Igualdad contenido en los Arts. 9 y 100 de nuestra Constitución; consiste en que toda imposición o tributo debe ser general, y debe incluir también a los extranjeros que residen en el territorio nacional y que realizan actividades que generan ingresos, conforme al principio de la territorialidad.

**Principio de Capacidad Económica o de Capacidad Contributiva:** Tiene este principio una estrecha relación con el Principio de Igualdad, este principio se encuentra en nuestra Constitución en el Art. 9 inciso e), establece la obligación de todo ciudadano de contribuir con las cargas públicas en proporción a la capacidad contributiva con la razonable finalidad de que el Estado pueda cumplir con su rol de satisfacer las necesidades de educación, salud, y bienestar social.

El principio de capacidad económica constituye una excepción a los principios de Igualdad y de Generalidad de la Imposición. Este principio no es absoluto sino que la propia Constitución le concede al legislador la posibilidad de establecer exenciones a favor de determinadas actividades y sectores. Para Víctor Uckmar, en su libro Principios Comunes del Derecho Constitucional Tributario, la capacidad contributiva es “la fuerza económica de los sujetos o de los hechos previstos en el hecho imponible”.

**Principio de no Confiscatoriedad:** Que no es más que una consecuencia del Derecho de Propiedad consagrado en el Art. 8, inciso 13 de la Constitución, el cual se interpreta en el sentido de que nadie puede ser privado de su propiedad sin causa justificada y previo pago de justo valor. De ello se colige que los tributos no deben tener tasas muy alta, pues se convertirían en actos de confiscatorios de los bienes del contribuyente, por ello se requieren tasas de los tributos que sean razonables.

Para Dino Jarach, en su obra *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*: “En ningún otro campo como en esta materia se revela con mayor claridad esta tutela que el Estado Constitucional hace de la propiedad privada; 1993.328.

El Art. 37 de nuestra Constitución, que consagra el Principio de Legalidad de los tributos, establece como atribuciones del Congreso Nacional, entre otras:

Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión. (Inciso 1).

Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo. (Inciso 12).

Aprobar o no los contratos que le somete el Presidente de la República de conformidad con el inciso 10 del Art. 55 y con el Art. 110. (Inciso 19).

Como se advierte la Constitución otorga al Congreso Nacional la facultad de establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión, así cómo la forma en que los ingresos serán distribuidos.

Sin embargo, así como el Congreso Nacional tiene la potestad de crear y de establecer los impuestos o contribuciones generales, también tiene el poder de eximir que se deriva del Poder Tributario, conforme al Art. 110 de la Constitución, pues es el Congreso quien tiene la facultad de crear gravámenes, y también de conceder exenciones, reducciones o limitaciones de impuestos. Esa potestad de otorgar exenciones o reducciones que tiene el Congreso, no es mas que como señala Sainz de Bujanda el “Envés” de la potestad de crear impuestos, y como indica Guiliani Fonrouge, citando a Borges “Una consecuencia inevitable del poder de gravar es la potestad de desgravar, de eximir de la carga



tributaria”; entonces el tributo es el principio y la excepción es la concesión de exenciones y reducciones.

A criterio de Guiliani Fonrouge, en su obra Derecho Financiero la exención es “la situación jurídica en cuya virtud el hecho o acto resulta afectado por el tributo en forma abstracta, pero se dispensa de pagarlo por disposición especial” (Fonrouge. 1982. 287).

El texto del artículo 110 de la Constitución Dominicana, consagra la potestad de eximir que tiene el Congreso, cuando dispone que: “No se reconocerá ninguna exención ni se otorgará ninguna exoneración, reducción o limitación de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales, en beneficio de particulares, sino por virtud de la ley. Sin embargo, los particulares pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley, o mediante contratos que apruebe el Congreso Nacional el derecho irrevocable de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato, y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales incidentes en determinadas obras o empresas de utilidad pública, o en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer, para el fomento de la economía nacional, o para cualquier otro objeto de interés social, la inversión de nuevos capitales”.

Esta disposición contenida en el referido Art. 110 esta estrechamente ligada al Principio de Legalidad consagrado en el Art. 37 de la Constitución, sin embargo las exenciones constituyen límites al principio de igualdad en la tributación y al principio de contribución a las cargas públicas, conforme a la capacidad contributiva. La concesión de exenciones no viola el principio de igualdad, sino que lo limita, hay que tener presente que ambas disposiciones son de rango constitucional, y se complementan para un mismo fin, que es crear las condiciones, responsabilidad

de todo estado de derecho, para el desarrollo y progreso económico y social del país.

Guiliani Fonrouge es de criterio que: “En el orden de los conceptos Jurídico el poder tributario no reconoce otros límites que los inherentes a la soberanía o al poder de imperio del Estado; en el ámbito del derecho positivo, las únicas restricciones admisibles serán las resultantes de normas constitucionales o de la conciencia social en un momento determinado”. (Fonrouge. 1982. 281).

Como se advierte las exenciones deben ser concedidas mediante leyes, pero esto no se puede interpretar en el sentido de que cada una de las exenciones o reducciones en particular deba estar contenida en una ley, es suficiente que la exención esté fundamentada en la ley, un ejemplo de ello lo es el caso de las exenciones concedidas a empresas que se radiquen en zonas fronterizas, para ello no sería necesario que se dicte una ley para cada empresa que se instale, sino que la exención contenida en la ley que establece exenciones para empresas o industrias que se instalen en la frontera, sería suficiente para que todas las empresas; generalmente las leyes tributarias que conceden las exenciones establecen el procedimiento y los requisitos a seguir para obtener la exención o reducción; este procedimiento puede estar sujeto a la decisión de un Consejo Directivo, y en otras se le suele otorgar esa facultad a la Administración Tributaria, quien se encargará de verificar que se cumplan con los requisitos y procedimientos contenidos en la ley, con la finalidad de aplicar la exención concedida.

El referido artículo 110 no le impone al Congreso Nacional quiénes serán los que se beneficiaran de las exenciones o reducciones, sino que sólo condiciona su concesión a que se traten de actividades “para el fomento de la economía nacional, o para cualquier otro objeto de interés social, la inversión de nuevos capitales”, de ahí que no pueda concederse una exención o limitación para beneficiar

una empresa o persona en particular; si no que el interés público y social y el desarrollo nacional deben prevalecer al momento de conceder la exención, por ello las limitaciones que se concedan para fomentar determinadas inversiones, caso de las inversiones en el sector turístico, otras veces para desarrollar determinadas zonas del territorio nacional, industrias que se instalan en las zonas fronterizas u otras zonas del territorio nacional que se encuentran económicamente deprimidas, otras para favorecer determinados sectores del gobierno que prestan servicios públicos.

La Jurisprudencia Argentina ha considerado que la facultad de eximir del Congreso no es absoluta, sino que la exención debe restringirse a la necesidad de bien público que la justifique.

En efecto el artículo 110 de la Constitución de la República, antes señalado establece dos formas para conceder las exenciones o limitaciones, primero, aquellas que son concedidas por la propia ley, y segundo las que se refieren a acciones en virtud de contratos sujetos a su ratificación por el Congreso Nacional. Esta última es la que reviste mayor problema, en cuanto a su aplicación. El Congreso tiene la facultad de aprobar contratos administrativos que conceden exenciones fiscales a particulares.

Las exenciones se conceden por razones fiscales o extrafiscales. Las extrafiscales pueden conceder exenciones cuando se persigue incentivar la inversión extranjera en un determinado sector, el eléctrico, turístico, por ejemplo. En nuestro país, con la finalidad de desarrollar determinados sectores de la economía nacional, la tradición ha sido conceder exenciones a empresas que se dedican al sector industrial, a las actividades relacionadas con el turismo, con las telecomunicaciones, entre otros, o para favorecer el desarrollo de las zonas fronterizas, para fomentar la reinversión de capitales, también para favorecer determinados sectores del gobierno que ofrecen servicios públicos.

Conforme a los Principios de Capacidad Contributiva y el Principio de Razonabilidad, se admiten límites al principio de legalidad y al principio de generalidad de los tributos de manera que la propia ley pueda otorgar tratamiento fiscal especial y pueda en consecuencia conceder exenciones y reducciones de tributos. Esas concesiones deberán ser siempre iguales para todos en iguales e idénticas circunstancias, siempre que no se produzcan discriminaciones arbitrarias. Este criterio de distinción para la concesión no sólo se refiere a aspectos económicos, sino que existen otras razones de justicia social y de bien común que en nada guardan relación con la capacidad contributiva. De ahí que estas exenciones si bien limitan principios constitucionales, en nada violan el Principio de Igualdad y el de Razonabilidad. El Estado como dice el Tribunal Constitucional Español “busca la riqueza donde la riqueza se encuentra”, esto es, la capacidad contributiva de la persona determina su capacidad de pago, en el caso de ingresos o beneficios obtenidos, el consumo, la adquisición de bienes muebles o inmuebles.

Las exenciones suelen estar sometidas a determinadas condiciones, y dependiendo a cuales están condicionadas se clasifican en:

- Permanentes o Transitorias: conforme el tiempo durante el cual se ha otorgado la exención;
- Absolutas o Condicionales: dependiendo de que se concedan sujetas o no a determinadas condiciones;
- Totales o Parciales: según sean exenciones concedidas por la totalidad de los tributos o para algunos, en específico;
- Objetivas o Subjetivas: si son concedidas en función de determinadas personas físicas o jurídicas o se tomen en consideración determinados hechos o actos.

El Código Tributario concede exenciones a determinados sectores de la economía con la finalidad de que se desarrollen, en el caso del Impuesto las Transferencias de Bienes Industrializado y Servicios (ITBIS), que establece tasa cero a los exportadores con la finalidad de desarrollar las exportaciones, conforme al Art. 342 del Código Tributario; asimismo los servicios de educación entre otros en virtud del Art. 344 del referido código; la Iglesia Católica, en virtud del Concordato disfruta de una exención general de los tributos.

En cuanto a la concesión de límites o exenciones se toma en consideración lo que la empresa hace, dónde lo hace y cómo lo hace, para conceder o no la exención o la reducción del impuesto, dependiendo si se desea promover o fomentar determinadas actividades, o se desea promocionar regiones deprimidas; para eximir del pago de los tributos también se considera qué hace la empresa, podría ser producción de energía eléctrica; dónde lo hace, cuando su ubicación esté en las zonas fronterizas y en el caso de cómo lo hace cuando se busca también aumentar el número de empleos.

De esta forma al conceder estos privilegios se busca aumentar la rentabilidad de la inversión utilizando así el impuesto como un instrumento para motivar la reasignación de recursos y por ende fomentar el desarrollo económico.

Una vez concedidas las exenciones o reducciones de impuesto, estas se agotaran hasta el tiempo concedido por la ley o contrato, y ninguna reforma o ley podrá suspenderla o derogarla y se aplicaran por el tiempo que estipule la ley o contratos, ya que se trata de derechos adquiridos, pues de lo contrario se estaría violando el Principio de Seguridad Jurídica.

En las décadas de los 60, 70 y 80 se promulgaron en nuestro país varias leyes que concedían exenciones, denominadas de “Incentivos Fiscales”, entre ellas: la Ley No. 299 de Incentivo y Desarrollo

Industrial, Ley No. 153 de Promoción e Incentivo al Desarrollo Turístico; Ley No. 69, de Incentivo a las Exportaciones, las dos primeras de las cuales fueron derogadas con la promulgación del Código Tributario en el 1992 y la última aún continua vigente.

A este respecto al Art. 394 del Código Tributario, en su párrafo dispone que: “Se prohíbe el otorgamiento de cualquier tipo de exoneración por concepto de inversiones o reinversiones de utilidades a partir de la entrada en vigencia del presente código; no obstante, el Poder Ejecutivo podrá otorgar, mediante contratos que apruebe el Congreso Nacional, exenciones sobre las rentas originadas en la propia explotación de la actividad o negocio de que se trate en materia de Turismo, Agroindustria, Foresta y Energía por el tiempo y en las condiciones que se estime conveniente para el desarrollo económico del país, en consonancia con lo estipulado por el Art. 110 de la Constitución de la República”.

**Yadira Del Carmen De Moya**

## BIBLIOGRAFIA

- 1) Guiliani Fonrouge, Carlos M. (1982). *Derecho Financiero*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina.
- 2) Jarach, Dino, (1993), *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Editorial Congado, S. A. C. I., Buenos Aires, Argentina.
- 3) Pellerano Gómez, Juan Manuel, (1991) *Constitución y Política*. Editora Corripio, C. por A., Santo Domingo, República Dominicana.
- 4) Pérez Royo, Fernando (2002), *Derecho Financiero Tributario*. Civitas Ediciones, S. L., Madrid, España.
- 5) Constitución Dominicana, 2002.
- 6) Código Tributario, Ley 11-92 del 16 de mayo de 1992.

**«ARTICULO 111.-** *La unidad monetaria nacional es el peso oro.*

*Párrafo I.- Sólo tendrán circulación legal y fuerza liberatoria los billetes emitidos por una entidad emisora única y autónoma, cuyo capital sea de la propiedad del Estado, siempre que estén totalmente respaldados por reservas en oro y por otros valores reales y efectivos, en las proporciones y condiciones que señale la ley y bajo la garantía ilimitada del Estado.*

*Párrafo II.- Las monedas metálicas serán emitidas a nombre del Estado por mediación de la misma entidad emisora, y se pondrán en circulación sólo en reemplazo de un valor equivalente de billetes. La fuerza liberatoria de las monedas metálicas en curso y de las que se emitieren en lo adelante será determinada por la ley.*

*Párrafo III.- La regulación del sistema monetario y bancario de la Nación corresponderá a la entidad emisora, cuyo órgano superior será una Junta Monetaria, compuesta de miembros que serán designados y sólo podrán ser removidos de acuerdo con la ley, y responderán del fiel cumplimiento de sus funciones de conformidad con las normas establecidas en la misma.*

*Párrafo IV.- Queda prohibida la emisión o la circulación de papel moneda, así como de cualquier otro signo monetario no autorizado por esta Constitución, ya sea por el Estado o por cualquier otra persona o entidad pública o privada».*

**«ARTICULO 112.-** *Toda modificación en el régimen legal de la moneda o de la banca requerirá el apoyo de los dos tercios de la totalidad de los miembros de una y otra Cámara, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de ésta».*

Previo a adentrarnos al análisis de los artículos supradescritos relativos a la moneda dominicana y las entidades responsables de



su emisión y regulación, es importante ponderar brevemente los antecedentes históricos que dieron origen al surgimiento del sistema monetario en nuestro país.

<sup>1</sup>Con la era de Trujillo se dio inicio a la industrialización del país y se intentó hacerlo autosuficiente, y hacer del mismo un país menos dependiente de la economía norteamericana creando una moneda propia. Para el cumplimiento de este ideal era necesario que el estado se liberara del control financiero de las autoridades de Washington.<sup>2</sup> En 1941, el Estado Dominicano adquirió la sucursal del Nacional City Bank y lo convirtió en el Banco de Reservas- primer banco nacional-. En 1947, el gobierno dominicano pudo pagar la deuda externa, eliminando los remanentes del control financiero norteamericano y permitiendo el establecimiento del sistema bancario nacional.

(1) “**La unidad monetaria es el peso oro**”

La Ley Monetaria 1528, creó el “Peso Oro” como la unidad monetaria de la República Dominicana. Su equivalencia era de ochocientos ochenta y ocho mil seiscientos setenta y una millonésimas (0.888671) de gramo de oro fino, representada por el

- 
- 1 Vega B., Wenceslao. *Historia del Derecho Dominicano*, Quinta Edición, República Dominicana, 2002, p.388.
  - 2 Idem Pág. 388. Cabe mencionar la denominada Convención Dominico-Americana del año 1924, por medio de la cual las aduanas del país estaban dirigidas por los Estados Unidos. Este país recaudaba todos los ingresos aduanales y con ese dinero cubría primero los compromisos frente a los acreedores internacionales, y el sobrante era entregado al gobierno dominicano. En 1940 Trujillo firmó en Washington el acuerdo Trujillo-Hull, por el cual las aduanas pasaron al control del gobierno dominicano. Sin embargo, al no haber sido pagada totalmente la deuda externa, los ingresos aduanales del país eran depositados en un banco escogido por ambos gobiernos y un representante de los bonos de la deuda externa recibía mensualmente parte de los ingresos requeridos para el pago del capital e intereses de la deuda. El Régimen Monetario y Financiero fue plasmado por primera vez en los Arts. 94 y 95 de la Constitución Dominicana como consecuencia de la reforma constitucional del año 1947.

símbolo: RD\$ y se divide en cien partes iguales denominadas Centavos y su símbolo sería: Ct.

De acuerdo al Art. 2 de esta ley: “Los precios, impuestos, tasas, honorarios, sueldos, salarios, contratos y obligaciones de cualquier clase o naturaleza que deban ser pagados, cobrados o ejecutados en la República Dominicana se expresarán y liquidarán exclusivamente en pesos”. Como consecuencia de esta disposición legal, sería nula toda cláusula que impusiera pagos en plata u oro metálico, monedas o divisas extranjeras o cualquier unidad monetaria que no fuera el peso. No obstante a esta prohibición la obligación principal no sería nula si podía interpretarse en términos de la unidad monetaria nacional. En este caso, las obligaciones podían ser liquidadas en pesos, efectuando la conversión sobre la base de paridades legales correspondientes, sea al tiempo de la celebración del contrato o al momento del pago, según resultara más favorable al deudor.<sup>3</sup> Esta Ley No. 1528-establecía las siguientes excepciones:

- Las obligaciones que establezcan pagos desde la República al exterior o desde el exterior a la República, de acuerdo a las regulaciones que la Junta Monetaria dictare al efecto;

---

3 En Tal sentido, la Suprema Corte de Justicia en varias decisiones había manifestado que: “Cuando los jueces fijan el monto de una indemnización estipulada en moneda extranjera, ellos deben hacerla equivalencia en nuestra moneda de curso legal. Para hacer los cálculos relativos a la equivalencia, los jueces pueden emplear cualquier medio de interpretación extraído de nuestra propia legislación interna o de las leyes monetarias”. Boletín Judicial No. 725.915, citado por William C. Headrick, Compendio Jurídico Dominicano, Segunda Edición Ampliada, 2000, Pág. 341. Por otra parte, este honorable tribunal ha manifestado que: “Si bien la obligación en dólares no es nula, para la conversión de la suma adeudada en pesos, la sentencia debe indicar la disposición legal que sirvió de base para establecer la paridad legal. Debe también la sentencia exponer las razones por las cuales se hizo la conversión en el día de la demanda o al pronunciarse la sentencia y no en la fecha de suscripción del pagaré o la del plazo, según le resulte más favorable al deudor”. Boletín Judicial Nos. 983 y 1182, Op. Cit. Pág. 342.

- Las remuneraciones a personas o entidades domiciliadas efectivamente en el exterior, por servicios prestados temporalmente en el país;
- Las obligaciones a favor del Estado o de otras entidades oficiales que por virtud de acuerdos o disposiciones especiales deban ser pagadas en oro o en monedas extranjeras;
- Los títulos de créditos o valores que se emitieren, ya sea por el Estado o bien por el Banco Central de la República Dominicana, siempre que así lo exija la política monetaria en beneficio del país;
- Los depósitos de monedas extranjeras constituidos en los bancos del país de acuerdo con las regulaciones que la Junta Monetaria dictare sobre la materia;

Las transacciones menores que efectúen los turistas, que estarán sujetas a las regulaciones que eventualmente dictare la Junta Monetaria a fin de evitar la circulación efectiva de monedas o billetes extranjeros en el territorio de la República.

(2) “...**Sólo tendrán circulación legal y fuerza liberatoria...**”

De acuerdo a lo establecido por el Art. 2 de la Ley Monetaria y Financiera, la moneda nacional es la única de curso legal con plenos efectos liberatorios para todas las obligaciones públicas y privadas, en todo el territorio nacional. Así, la moneda nacional estará representada en billetes y monedas siendo su efecto liberatorio el que corresponde a su valor facial. Este Art. además establece que las deudas dinerarias se pagarán en la moneda pactada y, a falta de pacto expreso, en moneda nacional. La contabilidad de las entidades públicas y privadas para asuntos oficiales se expresará exclusivamente en términos de la unidad monetaria nacional, la cual se dividirá en cien (100) centavos.

Se entiende por Fuerza Liberatoria al poder extintivo o cancelario de obligaciones, conferido por la ley en todo el ámbito del territorio nacional al dinero emitido por la Nación; a la moneda de curso legal.

(3) “**Entidad emisora única y autónoma**”

De acuerdo al Art. 14 de la Ley 183-02, El Banco Central es una entidad pública de Derecho Público con personalidad jurídica propia, por lo que en su condición de entidad emisora única goza de la autonomía consagrada en la Constitución de la República. Tiene su domicilio en su oficina principal en Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, pudiendo establecer sucursales y corresponsalías dentro y fuera del territorio nacional.

El 9 de octubre del año 1946 fue promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley 1261, mediante la cual se convocó una asamblea revisora de la Constitución que modificó los Arts. 94 y 95, pues antes de la creación del Banco Central existía en el país la prohibición para emitir papel moneda, por lo que fue necesario realizar esta reforma para adecuar la Nación a los cambios que produciría la adopción de un sistema monetario propio. Esta modificación constitución fue proclamada el 10 de enero del 1947.

A fin de facilitar la viabilidad de la reforma del sistema monetario nacional se promulgaron leyes que le sirvieran de base legal, entre las que tenemos:

- La Ley Monetaria No. 1528, de fecha 9 de octubre del 1947.
- Ley General de Bancos, entre otras que detallaremos al final de este escrito...

(4) “**...Cuyo capital sea propiedad del Estado, siempre que estén totalmente respaldados por reservas en oro y por**

***otros valores y efectivos, en las proporciones y condiciones que señale la ley y bajo la garantía ilimitada del Estado”***

A fin de comprender el significado de este artículo presentamos el siguiente ejemplo; de acuerdo a la Ley Monetaria de la época, en su Art. 1: el valor de respaldo de cada peso de 0.888671 de gramo de oro fino que, en esa época, era el mismo valor asignado al dólar norteamericano, o sea, que su admisión como moneda Nación depende de la existencia de ésta en reservas metálicas en el Banco Central.<sup>4</sup> En otras palabras el valor expresado en cada moneda o billete dominicano deberá estar respaldado con las reservas existentes en el Banco Central. En tal sentido, cuando se emiten y ponen en circulación monedas y billetes sin el suficiente respaldo del Banco Central, se habla de que tal emisión tiene un carácter inorgánico, por lo que tales emisiones se presumen inconstitucionales.

***(5) “Las monedas metálicas serán emitidas a nombre del Estado por mediación de la misma entidad emisora, ...”***

El Banco Central<sup>5</sup> de la República Dominicana, es la única entidad facultada para emitir billetes y monedas en el territorio nacional, sujeta a las disposiciones constitucionales objeto de análisis, la Ley Monetaria 183-02 y a la Ley Orgánica del Banco Central. La Emisión monetaria del Banco Central, esta constituida por billetes puestos en circulación y los depósitos a la vista en el banco en pesos oro dominicanos.

4 Cabral, Manuel José y otros, Constitución y Economía, Santo Domingo 1996, Pág. 208.

5 El Banco Central esta autorizado para emitir bonos de estabilización con financiamiento a no más de un año, en caso de que, con fines de regulación monetaria, fuera aconsejable contraer el circulante. Estos bonos representan una deuda del propio banco, y serán emitidos a los tipos de interés, financiamiento y plan de amortización que determine la Junta Monetaria. ver Manual General de Organización y Funciones del Banco Central, Junio 1999, Págs. 1-8.

Es preciso destacar que la denominada Moneda Metálica Fraccionaria, es emitida por el Banco Central por cuenta del Estado, por lo que esta no forma parte de la emisión monetaria del Banco, de igual modo se excluyen la emisión monetaria, los depósitos y otras obligaciones a favor del Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento y de cualquier institución similar.

(6) “...**Se pondrán en circulación sólo en reemplazo de un valor equivalente de billetes**”

El Banco Central es el encargado de determinar la cantidad de billetes y monedas que estarán en circulación. Es decir, que esta entidad es la responsable de satisfacer la demanda de billetes y monedas que circulan en el país, con el objeto de garantizar el normal desenvolvimiento de las transacciones económicas. En caso de deterioro de los billetes y monedas el Banco Central retirará estos de circulación mediante el canje por otros aptos para circular.<sup>6 y 7</sup>

---

6 Ver Art. 25 de la Ley 183-02 de la Ley Monetaria y Financiera.

7 No obstante a esta disposición legal que establece el procedimiento de canje y retiro de los billetes y monedas en caso de deterioro, expresa que el Banco Central no estará obligado a canjear los billetes y monedas de identificación imposible y que los billetes que hayan perdido más de las dos quintas (2/5) de su superficie, así como aquellos que hayan sido usados para escribir sobre ellos cualquier clase de leyenda y las monedas que tengan señales de limaduras, recortes o perforaciones, o que adolezcan de otras imperfecciones no producidas por el desgaste natural, serán retirados de circulación por el Banco Central sin compensación, procediendo a su desmonetización y a su registro en la cuenta de reserva general. Ibid, artículo 25.

(7) **“La fuerza liberatoria de las monedas metálicas en curso<sup>8</sup> y de las que se emitieren en lo adelante será determinada por la ley”**

El Art. 24 de la Ley Monetaria y Financiera, en lo relativo al régimen jurídico de la moneda, establece que la moneda nacional en circulación, es decir el peso dominicano, es la única de curso legal con plenos efectos liberatorios para todas las obligaciones públicas y privadas, en todo el territorio nacional. Estará representada en billetes y monedas siendo su efecto liberatorio el que corresponda a su valor facial. En cuanto a la fuerza liberatoria de las monedas metálicas en curso y las disposiciones legales que regulan la emisión de estas nos hemos referido supra.

(8) **“...Cuyo órgano superior será una Junta Monetaria...”**

La Junta Monetaria es el organismo superior del Banco Central y tiene como objetivo general determinar la Política Monetaria, crediticia y cambiaria de la Nación, así como dirigir la aplicación de la misma a través del Banco Central de la República Dominicana.<sup>9</sup> El Art. 9 de la Ley 183-02, de fecha 20 de Noviembre del año 2002,

---

8 Cabe hablar aquí del concepto Curso Legal de la Moneda, el cual consiste: “en el poder de la moneda para extinguir deudas por el valor nominalmente indicado por el Estado en una cara de la moneda metálica o del papel moneda. La regla de curso legal presupone una equivalencia permanente de la moneda como instrumento de pago con los valores adeudados”. Salvador Jorge Blanco, Introducción al Derecho, 2000, Pág. 392.

9 La Sección 11, de la Ley 183-02 -Código Monetario y Financiero de la República Dominicana- bajo el título Organización de la Administración Monetaria y Financiera, establece en su Art. 5 que la esta estará compuesta por la Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, siendo la Junta Monetaria el órgano superior de ambas entidades. De acuerdo al literal c, del artículo 25 del Código Monetario y Financiero, corresponde a la Junta Monetaria determinar de acuerdo a la ley las denominaciones de los billetes y monedas en curso y sus características, así como eliminación de emisiones en circulación. Es oportuno indicar, que antes de la promulgación de ley de marras esta facultad pertenecía al Poder Ejecutivo.

Código Monetario y Financiero de la República Dominicana, establece cuáles son las funciones de este organismo:

- a) Determinar las políticas monetaria, cambiaria y financiera de la Nación conforme a lo dispuesto en esta ley y de acuerdo con los objetivos regulatorios del Art. 2<sup>10</sup> de la presente ley.
- b) Aprobar el Programa Monetario de conformidad con el objetivo establecido en el Art. 2 de esta ley, así como el conocimiento y fiscalización regular de su grado de ejecución.
- c) Dictar los Reglamentos Monetarios y Financieros para el desarrollo de la presente ley.
- d) Aprobar los reglamentos internos del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos, así como la estructura orgánica de dichas entidades a propuesta de las mismas.
- e) Aprobar los presupuestos del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos.
- f) Otorgar y revocar la autorización para funcionarios como entidad de intermediación financiera, así como autorizar las fusiones, absorciones, escisiones y figuras análogas entre entidades de intermediación financiera a propuesta de la Superintendencia de Bancos.
- g) Otorgar y revocar la autorización para funcionar como entidad de intermediación cambiaria, así como autorizar las fusiones, absorciones, escisiones y figuras análogas entre entidades

---

10 El artículo 2 de la Ley 183- 2002 – Código Monetario y Financiero- establece: “Objeto de Regulación. A) Regulación del Sistema Monetario. La regulación del sistema monetario tendrá por objeto mantener la estabilidad de precios, la cual es base indispensable para el desarrollo económico nacional. B) Regulación del Sistema Financiero. La regulación del sistema financiero tendrá por objeto velar por el cumplimiento de las condiciones de liquidez, solvencia y gestión que deben cumplir en todo momento las entidades de intermediación financiera, de conformidad con lo establecido en esta ley, para procurar el normal funcionamiento del sistema en un entorno de competitividad, eficiencia y libre mercado”.



de intermediación cambiaria a propuesta de la Superintendencia de Bancos.

- h) Conocer y fallar los recursos jerárquicos interpuestos contra los actos dictados por el Banco Central y la Superintendencia de Bancos en las materias de sus respectivas competencias.
  - i) Aprobar y remitir al Poder Ejecutivo las propuestas de modificación de la legislación monetaria y financiera de la República, así como informarle acerca de las iniciativas legislativas o de cualquier otra índole que afecten al sistema monetario y financiero.
  - j) Designar, suspender o remover a los funcionarios del Banco Central y la Superintendencia de Bancos a propuesta del Gobernador y del Superintendente de Bancos, según corresponda.
  - k) Designar al Contralor del Banco Central y al de la Superintendencia de Bancos.
  - l) Desempeñar las otras funciones que la presente ley encomiende a la Administración Monetaria y Financiera y que no hayan sido atribuidas expresamente al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos. Las funciones a las que hace referencia este literal podrán ser delegadas por la Junta Monetaria en el Banco Central o en la Superintendencia de Bancos.
- (9) ***“...Compuesta de miembros que serán designados y sólo podrán ser removidos de acuerdo con la ley, y respetarán el fiel cumplimiento de sus funciones de conformidad con las normas establecidas en la misma”***

De acuerdo al Art. 10 de la Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana, La Junta Monetaria está integrada de la siguiente forma:

- 3 miembros de oficio: El Gobernador del Banco Central, quien la presidirá, el Secretario de Estado de Finanzas y el Superintendente de Bancos.
- 6 miembros designados por tiempo determinado.

En cuanto a la designación y remoción de los miembros de la Junta Monetaria, el Art. 11 de la Ley Monetaria y Financiera establece que el presidente de esta institución será el responsable de la designación de estos, por un período de dos (2) años, pudiendo ser renovable.

En cuanto a la remoción de los miembros de la Junta Monetaria, este Art. que tal remoción deberá realizarse mediante decisión adoptada por las  $\frac{3}{4}$  partes de los miembros de la Junta Monetaria. Las causales de remoción, de acuerdo a esta ley, son:

1. Cuando sobrevenga alguna de las circunstancias que determinan la existencia de conflicto de interés o causas de inhabilidad e incompatibilidad previstas en los literales b) y c) de este artículo,<sup>11</sup> o fuere declarado judicialmente incapaz.

---

11 El artículo 11 letra b, de la Ley 183-02, establece como causas de Inhabilidad las siguientes:

- 1) Ser pariente de otro miembro de la Junta Monetaria hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad o tener vinculaciones o intereses económicos o laborales coincidentes con otro miembro de la Junta;
- 2) Los que hayan sido directores o administradores de una entidad de intermediación financiera, en algún momento durante cinco (5) años anteriores a la fecha en que éste haya: (i) sido objeto de la revocación de la autorización para operar por causa de infracción; (ii) incumplido un plan de recuperación; (iii) quedado sometida a un procedimiento de intervención, disolución o liquidación forzosa, quiebra, o bancarota; o (iv) sido objeto de alguna acción de salvamento por parte del Estado.
- 3) Los que hayan sido sancionados por infracción de las normas vigentes en materia monetaria y financiera con la separación del cargo e inhabilitación para desempeñarlo durante el tiempo que dure la sanción; los sancionados por infracción a las normas reguladoras del mercado de valores, seguros y pensiones; los declarados insolventes;

2. Cuando violen la obligación de confidencialidad a la que se refiere el Art. 8 de esta Ley, o no se inhiban en los casos en que debieren hacerlo.
  3. Cuando hicieren uso en provecho propio o de terceros de información obtenida en el desarrollo de sus funciones como miembros de la Junta Monetaria.
  4. Cuando se ausentasen o injustificadamente dejasen de acudir a tres (3) sesiones consecutivas de la Junta Monetaria.
- (10) **“Queda prohibida la emisión o la circulación del papel moneda, así como cualquier otro signo monetario no autorizado por esta Constitución, ya sea por el Estado o por cualquier otra persona o entidad pública o privada”**

Conforme a esta disposición constitución, a excepción del Banco Central de la República Dominicana, se establece la prohibición de emisión y puesta en circulación de papel moneda, ya sea por el Estado o por otra persona física o jurídica, nacional o extranjera. La infracción a esta disposición Constitución, no sólo es

---

los condenados por delitos de naturaleza económica o por lavado de activos, y los que sean legalmente incapaces o hayan sido objeto de remoción de sus cargos en la Administración Monetaria y Financiera en los supuestos previstos en éste artículo y los artículos 17 y 21 de esta ley.

- 4) Los que hayan sido condenados por sentencia judicial definitiva e irrevocable a penas por infracciones criminales.

Causas de Incompatibilidad:

- 1) Ser funcionario electivo o desempeñar otras funciones públicas remuneradas, con excepción de los cargos de carácter docente o académico.
- 2) Ser miembros de directorios, consejos, o de cualquier modo particular en el control o dirección de una entidad de intermediación financiera sometida a lo dispuesto en esta ley o en otras leyes especiales.
- 3) Tener una participación directa o indirecta en el capital de las entidades sometidas a las disposiciones de esta ley.

susceptible de ser sancionada por el Banco Central, sino que también implica sanciones de tipo penal, decomiso de los billetes y monedas reproducidos, así como la imposición de multas.<sup>12 y 13</sup>

(11) **Art. 112: “Toda modificación en el régimen legal de la moneda o de la banca requerirá el apoyo de los dos tercios de la totalidad de los miembros de una y otra Cámara, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de ésta”**

Esta disposición legal al exigir el apoyo de los dos tercios de la totalidad de los miembros tanto de la Cámara de Diputados como el Senado, establece un Quórum<sup>14</sup> que podría denominarse “especial” para modificar el régimen monetario y financiero dominicano. Recordemos, que de acuerdo a lo establecido por el Art. 30 de la Constitución Dominicana: “En cada cámara será necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, en que decidirán dos terceras partes de los votos, en su segunda

---

12 Ley 183-02. Artículo 25, letra d.

13 De acuerdo a Sinthia Machado de la Sosa, en su obra Conozcamos Nuestro Dinero, expresa que: “En España, la falsificación de monedas se consideraba como un delito de “lesa majestad” (énfasis original) y se castigaba al infractor con pena de muerte, y esto debido a que la acuñación de monedas era un atributo exclusivo de los soberanos.” (Año 2005, Pág. 119) De acuerdo a esta autora como medidas de seguridad de nuestros billetes se han tomado las siguientes: Hilo de seguridad, Hilo de seguridad aventanillado, Banda iridiscente, Microimpresión, imagen oculta, marca para los no videntes, numeración vertical, marca de agua, Sistema Intaglio, tinta óptimamente variable, Fibras fluorescentes esparcidas en la masa del papel, visibles a la luz ultravioleta.

14 Quórum: “... para que una cámara legislativa pueda sesionar válidamente se requiere de la presencia de un número mínimo de sus miembros o matrícula”. Julio Brea Franco, Sistema Constitucional Dominicano, primera Edición, Santo Domingo, 1983, Pág. 245.

discusión”. Este quórum no será exigido si la iniciativa de la modificación de la ley emana del Poder Ejecutivo con la anuencia de la Junta Monetaria.

De acuerdo a lo establecido por el Art. 86 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las decisiones de este organismo se tomarán por mayoría de votos, salvo los casos en que la constitución exija otra mayoría para la validez de las decisiones. En el caso que nos ocupa, salvo que la iniciativa legislativa parte del Poder Ejecutivo se requería del quórum antes indicado.

Base legal en materia monetaria y financiera hasta la ley que rige actualmente la materia:

- Ley No. 183.02, del 20 de noviembre del año 2002.
- Ley No. 1528, de fecha 9 de octubre del año 1947. (Derogada).
- (Decreto No. 4921, de fecha 7 de febrero del 1948, que aprueba la Segunda Resolución adoptada por la Junta Monetaria, en fecha 2 de Febrero del 1948, en relación con la aplicación de la Ley Monetaria).
- Ley Orgánica del Banco Central de la República Dominicana, No. 6142, de fecha 29 de diciembre del 1962. (Derogada).
- Ley General de Bancos No. 708, de fecha 14 de abril del 1965. (Derogada).
- Ley de Fomento Agrícola No. 6186, de fecha 12 de febrero del 1963.
- Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana No. 6133, de fecha 17 de diciembre del 1962. Ley No. 281, de fecha 30 de diciembre del 1975, modifica el Art. 4 de la Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana.

- Ley de Cheques No. 2859, de fecha 30 de abril de 1951.
- Ley que Regula la Transferencias Internacionales de Fondos No. 251, de fecha 11 de mayo del 1964.
- Ley No. 82, de fecha 28 de noviembre del 1974, que faculta a la Junta Monetaria a suspender temporalmente o cancelar definitivamente la Licencia de Exportador, creada por el Art. 1ro. de la Ley 251, (Derogada) que regula las Transferencias Internacionales de Fondos. Reglamento No. 1679, de fecha 30 de octubre del 1964, para la aplicación de la Ley que regula las Transferencias Internacionales de Fondos. (Derogada).
- Ley sobre Inversión Extranjera No. 861, de fecha 22 de julio del 1978.
- Ley sobre Incineración de los Billetes del Banco Central de la República Dominicana, No. 2927, de fecha 18 de junio de 1951. (Derogada).
- Ley sobre Sociedades Financieras que Promueven el Desarrollo Económico No. 292, de fecha 30 de junio del 1966. (Derogada).
- Ley sobre Préstamos de Menor Cuantía No. 4290, de fecha 25 de septiembre del 1955. (Derogada).
- Ley sobre Lavado y Extradición de Oro No. 5032, de fecha 21 de noviembre del 1959. (Derogada).
- Reglamento para Prevenir y Sancionar la Falsificación de la Moneda Nacional No. 543, de fecha 19 de febrero del 1964. (Derogado).
- Ley que Prohíbe la Reproducción o Publicación de los Facsímiles de Billetes Emitidos por el Banco Central de la República Dominicana. No. 371, de fecha 22 de octubre del 1968. (Derogada).

- Ley que Prohíbe la Exportación e Importación de Monedas y Billetes Emitidos por el Banco Central de la República Dominicana No. 146, de fecha 19 de febrero del 1964. (Derogada).
- Ley que Regula la Actuación y Representación del Banco Central de la República Dominicana, Frente a los Convenios Monetarios y Bancarios, Suscritos y Ratificados No. 1531, de fecha 9 de octubre del 1962.
- Ley que Regula las Relaciones entre la República Dominicana y el Banco Interamericano de Desarrollo No. 5854, de fecha 31 de marzo del 1962.

**Sarah Alt. Veras Almánzar**

**«ARTICULO 113.-** *Ninguna erogación de fondos públicos será válida, si no estuviere autorizada por la ley y ordenada por funcionario competente».*

El artículo 113 contiene una expresa prohibición. Se trata de censurar la posibilidad de que fondos puedan ser erogados sin que antes la ley correspondiente haya autorizado tal erogación o al menos haya autorizado al funcionario que la hace a actuar de este modo.

La ley que refiere el artículo 113 no sólo es la ley de gastos públicos si no todas las demás leyes que se encargan de regular la administración de las diversas instituciones y dependencias públicas.

El funcionario competente para autorizar una erogación de fondos es el funcionario a cuyo cargo lo ha puesto la ley. Es decir la ley que regula la administración de la institución de que se trata.

**«ARTÍCULO 114.-** *Anualmente, en el mes de abril, se publicará la cuenta general de los ingresos y egresos de la República hechos en el año anterior».*

Los egresos autorizados por la ley y los ingresos que tenga el Estado por los diferentes conceptos deben ser debidamente asentados en los registros llevados al efecto en las distintas dependencias públicas y en los asientos señalados por la ley.

El total de los ingresos y egresos de cada dependencia estatal deberá ser publicado. Esta publicación tiene por objeto llevar al conocimiento de los ciudadanos de un lado, el total de los gastos y del otro el total de las ganancias públicas.

Una de las reglas esenciales de la democracia es el manejo transparente del Estado y tal norma no excluye la transparencia financiera. El país pertenece por igual a todos sus ciudadanos y



éstos, cual socios igualitarios de una mega empresa, tienen el derecho de conocer hasta el más mínimo detalle de su vida financiera.

El informe exigido cumple, precisamente, la finalidad de permitir a los ciudadanos conocer exactamente en que consisten los mencionados gastos y ganancias. El informe deberá incluir todos los movimientos del año anterior al informe. Es decir el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año que antecede a la publicación. El informe deberá ser publicado a más tardar el día treinta (30) del mes de abril de cada año. La publicación deberá tener lugar en los medios de publicación masiva de manera que la publicación sea lo suficientemente efectiva.

**«ARTICULO 115.-** *La Ley de Gastos Públicos se dividirá en capítulos que correspondan a los diferentes ramos de la administración y no podrán trasladarse sumas de un capítulo a otro ni de una partida presupuestaria a otra, sino en virtud de una ley. Esta ley, cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara.*

*Párrafo I.- No tendrá efecto ni validez, ninguna ley que ordene o autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley cree fondos especiales para su ejecución o disponga que el pago se haga de las entradas calculadas del año, y de éstas quede en el momento de la publicación de la ley una proporción disponible suficiente para hacerlo.*

*Párrafo II.- El Congreso no podrá votar válidamente ninguna erogación, a menos que esté incluida en el proyecto de Ley de Gastos Públicos sometido por el Poder Ejecutivo, en virtud del Art. 55 de esta Constitución, o que sea solicitada por el Poder Ejecutivo después de haber enviado dicho proyecto, sino en el caso de que la ley que ordene*

*esa erogación haya sido apoyada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara; y todo sin derogación de la regla general establecida en el párrafo primero del presente artículo.*

*Párrafo III.- El Congreso no podrá modificar las partidas que figuren en los proyectos de ley que eroguen fondos en la Ley de Gastos Públicos sometidos por el Poder Ejecutivo, sino con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara; y de acuerdo con las disposiciones contenidas en el párrafo primero de este artículo. El Congreso podrá sin embargo, modificar las referidas partidas con la mayoría ordinaria cuando sea a iniciativa del Poder Ejecutivo.*

*Párrafo IV.- Cuando por cualquier circunstancia el Congreso cierre la legislatura sin haber votado el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, continuará rigiendo la Ley de Gastos Públicos del año anterior.*

*Párrafo V.- Cuando el Congreso esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá disponer, por medio de decreto, los traslados o transferencias de sumas dentro de la Ley de Gastos Públicos que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo, así como las creaciones o supresiones de cargos administrativos o servicios públicos que afecten aquella ley, con la obligación de someter al Congreso en la próxima legislatura, para su aprobación, las referidas disposiciones. Podrá, asimismo, en el caso previsto por este párrafo, del mismo modo, erogar los fondos necesarios para atender gastos de la administración pública, dando cuenta al Congreso cuando éste se reúna».*

El artículo 115 de la Constitución se encarga de organizar varios aspectos de importancia relativos a la ley de gastos públicos.

El primer aspecto que señala el texto constitucional es el relativo a la forma en como la ley estará organizada. Así se dispone que el texto legal deba encontrarse dividido en capítulos. Cada capítulo deberá corresponder a los diferentes ramos, dependencias o departamentos pertenecientes a la administración pública.

Luego de aprobada la Ley General de Gastos Públicos la suma asignada a una institución del Estado no pueden ser transferidas a otra institución sino mediante una ley posterior que así lo ordene. Tampoco puede hacerse transferencia de los fondos, proyectados para un determinado asunto, para invertirlo en otro asunto distinto, aun dentro del presupuesto de una misma institución. Lo expuesto aquí puede ser mejor comprendido mediante un ejemplo.

Supongamos que la Ley General de Gastos Públicos aprobada disponga que para el año correspondiente el presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas es de Cien Millones de Pesos, mientras que el de la Secretaría de Educación es de Ciento Cincuenta Millones. Al tenor del mandato constitucional no es posible, sino mediante una ley, transferir determinada cantidad del monto correspondiente a una Secretaría al monto correspondiente a la otra. Esta parte del ejemplo explica la primera parte de la prohibición, es decir: "...trasladarse sumas de un capítulo a otro...".

Supongamos ahora que el presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas de Cien Millones de Pesos se encuentra dividido en tres renglones. El primer renglón asciende a la cantidad de Cincuenta Millones de Pesos y está pautado o destinado para la construcción de carreteras. El segundo renglón asciende a la cantidad de Treinta Millones de Pesos y está pautado o destinado para la construcción de edificios gubernamentales; y el tercer y último renglón o partida asciende a la cantidad de Veinte Millones de Pesos y está programado o destinado a cubrir el monto de la nómina de los empleados y funcionarios de la Secretaría. Como vemos la suma de las tres partidas corresponde al total del presupuesto de dicha dependencia estatal. La prohibición contenida en la frase "...ni de una partida presupuestaria a otra..." implica que no sería posible, sino mediante una ley, utilizar parte del dinero programado para la construcción de carreteras para aumentar los sueldos y consecuentemente incrementar la partida o renglón correspondiente a la nómina.

En uno y otro caso la ley que pretenda modificar las sumas, partidas o renglones y si la misma no es presentada mediante iniciativa del Presidente de la República, deberá tener el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En caso de que sea por iniciativa del Poder Ejecutivo la ley podrá ser aprobada por la mayoría simple de votos tal y como ocurre con cualquier ley convencional.

Siguiendo con los requisitos que debe contener la ley general de gastos públicos debemos afirmar que la misma, además de señalar detalladamente las sumas correspondientes a cada institución del Estado tendrá que señalar, a pena de nulidad de la ley, los fondos especiales de donde provendrá dicha suma.

Todas las partidas o sumas aprobadas para el presupuesto deberán estar contenidas en el proyecto de ley de gastos públicos sometido por el Presidente de la República o enviadas por éste al congreso antes de la aprobación de la ley. Las erogaciones aprobadas por el Congreso sin que originalmente estuviesen incluidas por el proyecto de ley sometido por el Ejecutivo no tendrán, por mandato constitucional, ningún valor. Esto es lo que debe concluirse de la primera parte del párrafo II del Art. 115 de la Constitución al señalar que: “El Congreso no podrá votar válidamente ninguna erogación, a menos que esté incluida en el proyecto de Ley de Gastos Públicos sometido por el Poder Ejecutivo...”.

De esta parte también se infiere que la Ley General de Gastos Públicos sólo puede ser introducida por el Poder Ejecutivo. Es decir que sólo el Presidente tiene poder de iniciativa en estos casos. Aunque de la lectura combinada de los párrafos I y II del texto que ahora venimos estudiando podríamos inferir que el poder de iniciativa para esta ley puede recaer en cualquiera de aquellos que tienen poder de iniciativa común aunque cuando la iniciativa provenga de alguien distinto del presidente se necesite una mayoría especial para la aprobación válida de la ley.

El Congreso puede, sin embargo, introducir una partida o suma no incluida en el proyecto original ni solicitada posteriormente por el Presidente de la República. Esta partida o suma sólo sería válida si es aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Igualmente el Congreso sólo podrá modificar las partidas que figuren en el proyecto de ley de gastos públicos sometidos por el Poder Ejecutivo, con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada una de las cámaras que lo integran. Si la modificación se realiza por petición del Presidente de la República el Congreso podrá modificarla mediante mayoría ordinaria.

El proyecto de Ley de Gastos Públicos correspondiente a un año deberá ser sometido por el Poder Ejecutivo al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria. Esto lo dispone el apartado 23) del Art. 55 de la Constitución.

Por su parte, el párrafo IV del Art. 115 impone al Congreso la obligación de aprobar este presupuesto antes de que termine la indicada legislatura. En el caso de no aprobar la ley dentro de este período legislativo seguirá rigiendo el presupuesto del año anterior. El congreso puede aprobar la ley de gastos públicos fuera del período ordinario de la legislatura si la misma se extiende por los plazos y mediante las formas excepcionales reguladas por la propia Constitución.

De manera excepcional el Presidente de la República puede mediante decreto disponer los traslados o transferencias de sumas dentro de la Ley de Gastos Públicos que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo. Igualmente puede ordenar la creación o eliminación de cargos los cargos administrativos o de los servicios públicos que afecten aquella ley. También puede disponer que sean erogados los fondos necesarios para atender

gastos de la administración pública. Esta excepcionalidad se restringe a los períodos o lapsos de tiempo en que el congreso se encontrare en receso.

**Manuel Ulises Bonnelly Vega**

**«ARTICULO 116.-** *Esta Constitución podrá ser reformada si la proposición de reforma se presenta en el Congreso Nacional con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara, o si es sometida por el Poder Ejecutivo».*

Este texto precisa los órganos que tienen el derecho de iniciativa de proposición de la reforma constitucional. Este derecho es conferido a los miembros del Congreso y al Poder Ejecutivo, pero, a diferencia de las leyes adjetivas, en el caso de los congresistas se exige el mínimo de un tercio de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados, para que la iniciativa de reforma pueda ser admitida. Esta exigencia no sólo pone de manifiesto el carácter único y supremo de nuestra Carta Magna, en tanto que Ley Fundamental y Suprema del Estado, sino, además, anuncia, de entrada, el procedimiento rígido impuesto por la propia Constitución para su reforma, lo que aleja a nuestra Carta Sustantiva de las constituciones flexibles surgidas del liberalismo del siglo XIX, las cuales podían ser reformadas con mucha facilidad.

**«ARTICULO 117.-** *La necesidad de la reforma se declarará por una ley. Esta ley, que no podrá ser observada por el Poder Ejecutivo, ordenará la reunión de la Asamblea Nacional, determinará el objeto de la reforma e indicará los artículos de la Constitución sobre los cuales versará».*

Lo primero a ser notado en este texto es que la reforma deber ser anunciada como una necesidad por una ley. Esta necesidad deberá ser precisada por la letra misma de la ley, puesto que se exige que ella precise el objeto de la reforma. Debe entenderse –conjugando objeto con necesidad– que el texto de la ley tiene que justificar la necesidad de la reforma en el entendido –ya expresado en el inciso 5 del Art. 8 de la propia Constitución, respecto de las leyes adjetivas– que la reforma es posible si ella es útil y necesaria para la Nación. Ello podría ponernos de cara a la determinación de la pertinencia o no de la reforma y, más aún, al cuestionamiento del

carácter constitucional o no de la propia reforma, sobre todo si ella desdice de los fines esenciales del Estado, precisados por el introito del Art. 8 de la Carta Magna. Esta ley tiene, además, que especificar los artículos sobre los cuales recae la propuesta de reforma. La ley debe contener el texto propuesto. Debe entenderse, a este respecto, que, una vez reunida la Asamblea Nacional como Asamblea Revisora, la reforma constitucional no podrá recaer sino sobre los artículos indicados de manera precisa por dicha ley, no pudiendo dicha asamblea si acoge o no la reforma, tal como la propone la ley, lo que implica que no puede ser aprobado un texto distinto al que ha sido propuesto, descartando, asimismo, la llamada “reforma implícita”. Ello pone de manifiesto el rigor a que es sometida la reforma.

El segundo aspecto a ser notado es el carácter excepcional de la ley que anuncia la reforma: ella no puede ser observada por el Poder Ejecutivo, retirándole en este caso un derecho que, de manera general, confiere el Art. 41 de la Constitución al titular de este poder con relación a las demás leyes.

**«ARTICULO 118.-** *Para resolver acerca de la reformas propuestas, la Asamblea Nacional se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declare la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras. Una vez votadas y proclamadas las reformas las reformas por la Asamblea Nacional, la Constitución será publicada íntegramente con los textos reformados. Por excepción de o dispuesto en el Art. 27, las decisiones se tomarán en este caso por la mayoría de las dos terceras partes de los votos».*

Este texto pone de manifiesto la rigidez a que nuestra Carta Sustantiva somete a su propia reforma, ya que impone una doble mayoría parlamentaria agravada, característica que es fruto del constitucionalismo democrático del siglo XX. El rigor se evidencia



(además de la exigencia de que la reforma debe ser propuesta por una ley especial) en la exigencia de una doble mayoría agravada, pues para poder sesionar válidamente la Asamblea Revisora debe contar con la mayoría absoluta de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados, es decir, más de la mitad de los miembros de cada cámara tiene que estar presente en la sesión, y, además, la reforma no será aprobado, sino por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, lo que implica la exigencia de una mayoría cualificada para la aprobación de la reforma.

Ha de notarse, además, la exigencia del cumplimiento de ciertas formalidades: la imposición de un plazo máximo (de quince días) para la reunión de la Asamblea Revisora, luego de publicada la ley que anuncia la necesidad de la reforma, y la obligación de la publicación de manera íntegra de la Constitución después de reformada.

Resulta más que obvio que la aprobación de cualquier reforma constitucional aprobada al margen y en desconocimiento de las exigencias impuestas por el constituyente, convierten en inconstitucional cualquier reforma. Es una de las situaciones en que Debe decirse, entonces, que estamos en presencia de una inconstitucionalidad de la Constitución, tal como cuando ocurriría si se introduce una reforma contraria a los fines esenciales del Estado.

***“ARTICULO 119.- Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo”.***

Este artículo sustenta la base política del Estado Dominicano en la forma que lo reconocen los Arts. 1, 2 y 4 de la Constitución de la República, indicando de manera clara e imperativa, que no podrá ser votada ninguna reforma, tendente a variar la forma de gobierno, el cual será siempre civil, es decir, que no se admitirá un régimen de gobierno militar, feudal, monárquico, etc.; republicano, en tanto que la condición de República libre e independiente deberá permanecer

inalterable tal y como fue concebida por los padres de la patria, de donde resultaría imposible instaurar gobiernos monárquicos u otras modalidades; democrático, pues tal y como prescribe el Art. 2 de la Carta Magna la soberanía descansa en el pueblo de quien emanan todos los poderes, por consiguiente, no podría darse una modificación que extraiga de manos del pueblo tales particularidades, pues ello supondría socavar este pilar; representativo, éste constituye el cororario del aspecto democrático a través del cual el mismo se materializa, ya que permite a los ciudadanos el derecho de elegir y ser elegido por medio de un proceso electoral, en el cual libre y voluntariamente representarán al Estado, haciendo uso de los poderes delegados en ellos.

Cabe expresar que si bien el Art. 41 de la Constitución faculta a la Asamblea Constitutiva para introducir reformas a ésta, tal facultad se ve limitada a fin de preservar los principios que dieron lugar al nacimiento de la Nación, los cuales resultan ser invariables e inalterables.

***“ARTICULO 120.- La reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma, y no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder ni autoridad ni tampoco por aclamación”.***

La Asamblea Nacional no podrá introducir reformas a la Constitución haciendo valer un procedimiento distinto al que ella establece en su Art. 13, debiendo los asambleístas observar y respetar el contenido de las normas consagradas a estos fines, no pudiendo bajo la excusa de imposición de otra autoridad o por sus propias iniciativas en aclamaciones o peticiones generales, ya que la inobservancia al procedimiento previsto por la propia Constitución para su modificación devendría en una actuación ilegítima contra la Carta Magna.

**Domingo Antonio Gil**

**Estanislao Radhamés Rodríguez**

# ANEXOS



# **CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DOMINICANA**

Promulgada el 6 de noviembre de 1844, y publicada mediante Decreto del Poder Ejecutivo No. 22, del 18 de noviembre de 1844 que ordena su publicación.

Su última modificación votada y proclamada por la Asamblea Nacional en fecha 25 de julio de 2002.

Promulgada por el Poder Ejecutivo y publicada en fecha 17 de noviembre de 2003 en la Gaceta Oficial No. 10240.

## **LA ASAMBLEA NACIONAL En Nombre de la República**

Constituida en Asamblea Revisora de la Constitución, declara en vigor el siguiente texto de la

## **Constitución de la República Dominicana**

### **TITULO I**

#### **SECCION**

#### **De la Nación, de su Soberanía y de su Gobierno**

**ARTICULO 1.-** El pueblo dominicano constituye una Nación organizada en Estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana.

**ARTICULO 2.-** La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación.

**ARTICULO 3.-** La soberanía de la Nación dominicana, como Estado libre e independiente, es inviolable. La República es y será siempre

libre e independiente de todo poder extranjero. Por consiguiente, ninguno de los poderes públicos organizados por la presente Constitución podrá realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una ingerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en esta Constitución. El principio de la no intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana.

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, y se pronuncia en favor de la solidaridad económica de los países de América y apoyará toda iniciativa que propenda a la defensa de sus productos básicos y materias primas.

**ARTICULO 4.-** El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo.

Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

## **SECCION II Del Territorio**

**ARTICULO 5.-** El territorio de la República Dominicana es y será inalienable. Está integrado por la parte oriental de la isla de Santo Domingo y sus islas adyacentes. Sus límites terrestres irreductibles están fijados por el Tratado Fronterizo de 1929, y su Protocolo de Revisión de 1936.

Se divide políticamente en un Distrito Nacional, en el cual estará comprendida la capital de la República, y en las provincias que determine la ley. Las provincias, a su vez se dividen en municipios.

Son también parte del territorio nacional, el mar territorial y el suelo y subsuelo submarinos correspondientes, así como el espacio aéreo sobre ellos comprendido. La extensión del mar territorial, del espacio aéreo y de la zona contigua y su defensa, lo mismo que las del suelo y subsuelo submarinos y su aprovechamiento, serán establecidos y regulados por la ley.

La ley fijará el número de las provincias, determinará sus nombres y los límites de éstas y del Distrito Nacional, así como los de los municipios en que aquellas se dividen, y podrá crear también con otras denominaciones, nuevas divisiones políticas del territorio.

**ARTICULO 6.-** La ciudad de Santo Domingo de Guzmán es la capital de la República y el asiento del gobierno nacional.

### **SECCION III**

#### **Del Régimen Económico y Social Fronterizo**

**ARTICULO 7.-** Es de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza, así como la difusión en el mismo de la cultura y la tradición religiosa del pueblo dominicano. El aprovechamiento agrícola e industrial de los ríos fronterizos se continuará regulando por los principios consagrados en el Artículo 6to. del Protocolo de Revisión de 1936 del Tratado de Frontera de 1929, y en el Artículo 10 del Tratado de Paz, Amistad y Arbitraje de 1929.

## **TITULO II**

### **SECCION I**

#### **De los Derechos Individuales y Sociales**

**ARTICULO 8.-** Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el

mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:

- 1.- La inviolabilidad de la vida. En consecuencia, no podrá establecerse, pronunciarse ni aplicarse en ningún caso la pena de muerte, ni las torturas, ni ninguna otra pena o procedimiento vejatorio o que implique la pérdida o la disminución de la integridad física o de la salud del individuo.
- 2.- La seguridad individual. En consecuencia:
  - a) No se establecerá el apremio corporal por deuda que no proviniera de infracción a las leyes penales.
  - b) Nadie podrá ser reducido a prisión ni cohibido en su libertad sin orden motivada y escrita de funcionario judicial competente, salvo el caso de flagrante delito.
  - c) Toda persona privada de su libertad sin causa o sin las formalidades legales, o fuera de los casos previstos por las leyes, será puesta inmediatamente en libertad a requerimiento suyo o de cualquier persona.
  - d) Toda persona privada de su libertad será sometida a la autoridad judicial competente dentro de las cuarenta y ocho horas de su detención o puesta en libertad.
  - e) Todo arresto se dejará sin efecto o se elevará a prisión dentro de las cuarenta y ocho horas de haber sido sometido el arrestado a la autoridad judicial competente, debiendo notificarse al interesado dentro del mismo plazo, la providencia que al efecto se dictare.
  - f) Queda terminantemente prohibido el traslado de cualquier detenido de un establecimiento carcelario a



otro lugar sin orden escrita y motivada de la autoridad judicial competente.

- g) Toda persona que tenga bajo su guarda a un detenido estará obligado a presentarlo tan pronto como se lo requiera la autoridad competente.

La ley de Habeas Corpus determinará la manera de proceder sumariamente para el cumplimiento de las prescripciones contenidas en las letras a), b), c), d), e), f), y g) y establecerá las sanciones que procedan.

- h) Nadie podrá ser juzgado dos veces por una misma causa.
- I) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo.
- j) 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. Las audiencias serán públicas, con las excepciones que establezca la ley, en los casos en que la publicidad resulte perjudicial al orden público o a las buenas costumbres.

3.- La inviolabilidad de domicilio.

Ninguna visita domiciliaria puede verificarse sino en los casos previstos por la ley y con las formalidades que ella prescribe.

4.- La libertad de tránsito, salvo las restricciones que resultaren de las penas impuestas judicialmente, o de las leyes de policía, de inmigración y de sanidad.

5.- A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para

todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica.

- 6.- Toda persona podrá, sin sujeción a censura previa, emitir libremente su pensamiento mediante palabras escritas o por cualquier otro medio de expresión, gráfico u oral. Cuando el pensamiento expresado sea atentatorio a la dignidad y a la moral de las personas, al orden público o a las buenas costumbres de la sociedad, se impondrán las sanciones dictadas por las leyes.

Se prohíbe toda propaganda subversiva, ya sea por anónimos o por cualquier otro medio de expresión que tenga por objeto provocar desobediencia a las leyes, sin que esto último pueda coartar el derecho a análisis o a críticas de los preceptos legales.

- 7.- La libertad de asociación y de reunión sin armas, con fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres.
- 8.- La libertad de conciencia y de cultos, con sujeción al orden público y respeto a las buenas costumbres.
- 9.- La inviolabilidad de la correspondencia y demás documentos privados, los cuales no podrán ser ocupados ni registrados sino mediante procedimientos legales en la substanciación de asuntos que se ventilen en la justicia. Es igualmente inviolable el secreto de la comunicación telegráfica, telefónica y cablegráfica.
- 10.- Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas, siempre que no vayan

en contra del orden público o pongan en peligro la seguridad nacional.

11.- La libertad de trabajo. La ley podrá, según lo requiera el interés general, establecer la jornada máxima de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los sueldos y salarios mínimos y sus formas de pago, los seguros sociales, la participación de los nacionales en todo trabajo, y en general, todas las providencias de protección y asistencia del Estado que se consideren necesarias en favor de los trabajadores, ya sean manuales o intelectuales.

- a) La organización sindical es libre, siempre que los sindicatos, gremios u otras asociaciones de la misma índole se ajusten en sus estatutos y en su conducta a una organización democrática compatible con los principios consagrados en esta Constitución y para fines estrictamente laborales y pacíficos.
- b) El Estado facilitará los medios a su alcance para que los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor.
- c) El alcance y la forma de la participación de los trabajadores permanentes en los beneficios de toda empresa agrícola, industrial, comercial o minera, podrán ser fijados por la ley de acuerdo con la naturaleza de la empresa y respetando tanto el interés legítimo del empresario como el del obrero.
- d) Se admite el derecho de los trabajadores a la huelga y de los patronos al paro en las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a la ley y para resolver conflictos estrictamente laborales. Se prohíbe toda interrupción, entorpecimiento, paralización de

actividades o reducción intencional de rendimiento en las labores de las empresas privadas o del Estado. Será ilícita toda huelga, paro, interrupción, entorpecimiento o reducción intencional de rendimiento que afecten la administración, los servicios públicos o los de utilidad pública. La ley dispondrá las medidas necesarias para garantizar la observancia de estas normas.

- 12.- La libertad de empresa, comercio e industria. Sólo podrán establecerse monopolios en provecho del Estado o de instituciones estatales. La creación y organización de esos monopolios se harán por ley.
- 13.- El derecho de propiedad. En consecuencia, nadie puede ser privado de ella sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por sentencia de tribunal competente. En casos de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa. No podrá imponerse la pena de confiscación general de bienes por razones de orden político.
  - a) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Se destinan a los planes de la reforma agraria las tierras que pertenezcan al Estado o las que éste adquiera de grado a grado o por expropiación, en la forma prescrita por esta Constitución, que no estén destinadas o deban destinarse por el Estado a otros fines de interés general. Se declara igualmente como un objetivo principal de la política social del Estado el estímulo y cooperación para integrar efectivamente a la vida nacional la población campesina, mediante la renovación de los métodos de la producción agrícola y la capacitación cultural y tecnológica del hombre campesino.

- b) El Estado podrá convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista.
- 14.- La propiedad exclusiva por el tiempo y en la forma que determine la ley, de los inventos y descubrimientos, así como de las producciones científicas, artísticas y literarias.
- 15.- Con el fin de robustecer su estabilidad y bienestar, su vida moral, religiosa, y cultural, la familia recibirá del Estado la más amplia protección posible.
- a) La maternidad, sea cuál fuere la condición o el estado de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y tiene derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo. El Estado tomará las medidas de higiene y de otro género tendientes a evitar en lo posible la mortalidad infantil y a obtener el sano desarrollo de los niños. Se declara, asimismo, de alto interés social, la institución del bien de familia. El Estado estimulará el ahorro familiar y el establecimiento de cooperativas de crédito, de producción, de distribución, de consumo o de cualesquiera otras que fueren de utilidad.
  - b) Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica.
  - c) Se reconoce el matrimonio como fundamento legal de la familia.
  - d) La mujer casada disfrutará de plena capacidad civil. La ley establecerá los medios necesarios para proteger

los derechos patrimoniales de la mujer casada, bajo cualquier régimen.

- 16.- La libertad de enseñanza. La educación primaria será obligatoria. Es deber del Estado proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes del territorio nacional y tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo. Tanto la educación primaria y secundaria, como la que se ofrezca en las escuelas agronómicas, vocacionales, artísticas, comerciales, de artes manuales y de economía doméstica, serán gratuitas.

El Estado procurara la más amplia difusión de la ciencia y la cultura facilitando de manera adecuada que todas las personas se beneficien con los resultados del progreso científico y moral.

- 17.- El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez.

El Estado prestará su protección y asistencia a los ancianos, en la forma que determine la ley, de manera que se preserve su salud y se asegure su bienestar.

El Estado prestará, asimismo, asistencia social a los pobres. Dicha asistencia consistirá en alimentos, vestimenta y hasta donde sea posible, alojamiento adecuado.

El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y las condiciones higiénicas, procurará los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y endémicas y de toda otra índole, así como también dará asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes, por sus escasos recursos económicos, así lo requieran.

El Estado combatirá los vicios sociales con medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y organizaciones internacionales. Para la corrección y erradicación de tales vicios, se crearán centros y organismos especializados.

## **SECCION II De los Deberes**

**ARTICULO 9.-** Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo precedente de esta Constitución suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, se declaran como deberes fundamentales los siguientes:

- a) Acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas.
- b) Todo dominicano hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación.
- c) Los habitantes de la República deben abstenerse de todo acto perjudicial a su estabilidad, independencia o soberanía y estarán, en caso de calamidad pública, obligados a prestar los servicios de que sean capaces.
- d) Todo ciudadano dominicano tiene el deber de votar, siempre que esté legalmente capacitado para hacerlo.
- e) Contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas.
- f) Toda persona tiene la obligación de dedicarse a un trabajo de su elección con el fin de proveer dignamente a su sustento y al de su familia, alcanzar el más amplio perfeccionamiento

de su personalidad y contribuir al bienestar y progreso de la sociedad.

- g) Es obligación de todas las personas que habitan el territorio de la República Dominicana, asistir a los establecimientos educativos de la Nación para adquirir, por lo menos, la instrucción elemental.
- h) Toda persona está en el deber de cooperar con el Estado en cuanto a asistencia y seguridad social de acuerdo con sus posibilidades.
- I) Es deber de todo extranjero abstenerse de participar en actividades políticas en territorio dominicano.

**ARTICULO 10.-** La enumeración contenida en los artículos 8 y 9 no es limitativa, y por consiguiente, no excluye otros derechos y deberes de igual naturaleza.

## **TITULO III Derechos Políticos**

### **SECCION I De la Nacionalidad**

**ARTICULO 11.-** Son dominicanos:

- 1.- Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que estén de tránsito en él.
- 2.- Las personas que al presente estén investidas de esta calidad en virtud de constituciones y leyes anteriores.



- 3.- Todas las personas nacidas en el extranjero, de padre o madre dominicanos, siempre que, de acuerdo con las leyes del país de su nacimiento, no hubieren adquirido una nacionalidad extraña; o que, en caso de haberla adquirido, manifestaren, por acto ante un oficial público remitido al Poder Ejecutivo, después de alcanzar la edad de diez y ocho (18) años, su voluntad de optar por la nacionalidad dominicana.
- 4.- Los naturalizados. La ley dispondrá las condiciones y formalidades requeridas para la naturalización.

Párrafo I.- Se reconoce a los dominicanos la facultad de adquirir una nacionalidad extranjera.

Párrafo II.- La mujer dominicana casada con un extranjero podrá adquirir la nacionalidad de su marido.

Párrafo III.- La mujer extranjera que contrae matrimonio con un dominicano seguirá la condición de su marido, a menos que las leyes de su país le permitan conservar su nacionalidad, caso en el cual tendrá la facultad de declarar, en el acta de matrimonio, que declina la nacionalidad dominicana.

Párrafo IV.- La adquisición de otra nacionalidad no implica la pérdida de la nacionalidad dominicana. Sin embargo, los dominicanos que adquieran otra nacionalidad no podrán optar por la Presidencia o Vicepresidencia de la República.

## **SECCION II**

### **De la Ciudadanía**

**ARTICULO 12.-** Son ciudadanos todos los dominicanos de uno y otro sexo que hayan cumplido 18 años de edad, y los que sean o hubieren sido casados, aunque no hayan cumplido esa edad.

**ARTICULO 13.-** Son derechos de los ciudadanos:

- 1.- El de votar con arreglo a la ley para elegir los funcionarios a que se refiere el artículo 90 de la Constitución.
- 2.- El de ser elegibles para ejercer los mismos cargos a que se refiere el párrafo anterior.

**ARTICULO 14.-** Los derechos de ciudadanía se pierden por condenación irrevocable por traición, espionaje o conspiración contra la República, o por tomar las armas, prestar ayuda o participar en cualquier atentado contra ella.

**ARTICULO 15.-** Los derechos de ciudadanía quedan suspendidos en los casos de:

- a) Condenación irrevocable a pena criminal, hasta la rehabilitación.
- b) Interdicción judicial legalmente pronunciada, mientras esta dure.
- c) Por admitir en territorio dominicano función o empleo de un gobierno extranjero, sin previa autorización del Poder Ejecutivo.

## **TITULO IV**

### **SECCION I**

#### **Del Poder Legislativo**

**ARTICULO 16.-** El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de la República, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados.

**ARTICULO 17.-** La elección de Senadores y de Diputados se hará por voto directo.

**ARTICULO 18.-** Los cargos de Senador y de Diputado son incompatibles con cualquier otra función o empleo de la administración pública.

**ARTICULO 19.-** Cuando ocurran vacantes de Senadores o de Diputados, la cámara correspondiente escogerá el sustituto de la terna que le presentará el organismo superior del partido que lo postuló.

**ARTICULO 20.-** La terna deberá ser sometida a la Cámara donde se haya producido la vacante, dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuviere reunido el Congreso, y en caso de no estarlo, dentro de los treinta primeros días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del partido hubiese sometido la terna, la Cámara correspondiente hará libremente la elección.

## **SECCION II Del Senado**

**ARTICULO 21.-** El Senado se compondrá de miembros elegidos a razón de uno por cada provincia y uno por el Distrito Nacional, cuyo ejercicio durará un período de cuatro años.

**ARTICULO 22.-** Para ser Senador se requiere ser dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido veinticinco años de edad y ser nativo de la circunscripción territorial que lo elija o haber residido en ella por lo menos cinco años consecutivos.

**Párrafo.-** Los naturalizados no podrán ser elegidos Senadores sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad, y siempre que hubieren residido dentro de la jurisdicción que los elija durante los cinco años que precedan a su elección.

**ARTICULO 23.-** Son atribuciones del Senado:

- 1.- Elegir al Presidente y demás Miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes.

- 2.- Elegir los miembros de la Cámara de Cuentas.
- 3.- Aprobar o no los nombramientos de funcionarios diplomáticos que expida el Poder Ejecutivo.
- 4.- Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos para un período determinado, por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. En materia de acusación, el Senado no podrá imponer otras penas que las de destitución del cargo. La persona destituida quedará sin embargo sujeta, si hubiese lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la ley.

El Senado no podrá destituir a un funcionario sino cuando lo acordare por lo menos el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros.

### **SECCION III**

#### **De la Cámara de Diputados**

**ARTICULO 24.-** La Cámara de Diputados se compondrá de miembros elegidos cada cuatro años por el pueblo de las provincias y del Distrito Nacional, a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción de más de veinticinco mil, sin que en ningún caso sean menos de dos.

**ARTICULO 25.-** Para ser Diputado se requiere las mismas condiciones que para ser Senador.

**Párrafo.-** Los naturalizados no podrán ser elegidos Diputados sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad y siempre que hubieren residido dentro de la jurisdicción que los elija durante los cinco años que precedan a su elección.

**ARTICULO 26.-** Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados ejercer el derecho de acusar ante el Senado a los funcionarios públicos

en los casos determinados por el acápite 5 del artículo 23. La acusación no podrá formularse sino con el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la Cámara.

#### **SECCION IV**

#### **Disposiciones comunes a ambas Cámaras**

**ARTICULO 27.-** Las Cámaras se reunirán en Asamblea Nacional en los casos indicados por la Constitución, debiendo estar presente más de la mitad de los miembros de cada una de ellas.

Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

**ARTICULO 28.-** Cada Cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares, y podrá, en el uso de sus facultades disciplinarias, establecer las sanciones que procedan.

**ARTICULO 29.-** El Senado y la Cámara de Diputados celebrarán sus sesiones separadamente, excepto cuando se reúnan en Asamblea Nacional.

**Párrafo.-** Podrán también reunirse conjuntamente para recibir el mensaje del Presidente de la República y las memorias de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 55, inciso 22, y para la celebración de actos conmemorativos o de otra naturaleza que no se relacionen con el ejercicio de las atribuciones legislativas de cada Cámara ni de las que están señaladas por esta Constitución como exclusivas de cada una de ellas.

**ARTICULO 30.-** En cada Cámara será necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, en que decidirán las dos terceras partes de los votos, en su segunda discusión.

**ARTICULO 31.-** Los miembros de una y otra Cámara gozarán de la más completa inmunidad penal por las opiniones que expresen en las sesiones.

**ARTICULO 32.-** Ningún Senador o Diputado podrá ser privado de su libertad durante la legislatura, sin la autorización de la Cámara a que pertenezca, salvo el caso de que sea aprehendido en el momento de la comisión de un crimen. En todos los casos, el Senado o la Cámara de Diputados, o si estos no están en sesión o no constituyen quórum, cualquier miembro podrá exigir que sea puesto en libertad por el tiempo que dure la legislatura o una parte de ella, cualquiera de sus miembros que hubiere sido detenido, arrestado, preso o privado en cualquier otra forma de su libertad. A este efecto se hará un requerimiento por el Presidente del Senado o el de la Cámara de Diputados, o por el Senador o Diputado, según el caso, al Procurador General de la República; y si fuese necesario, dará la orden de libertad directamente, para lo cual podrá requerir y deberá serle prestado, por todo depositario de la fuerza pública, el apoyo de ésta.

**ARTICULO 33.-** Las Cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año y cada legislatura durará noventa días, la cual podrá prorrogarse hasta por sesenta días más.

**Párrafo.-** Se reunirán extraordinariamente por convocatoria del Poder Ejecutivo.

**ARTICULO 34.-** El 16 de agosto de cada año el Senado y la Cámara de Diputados elegirán sus respectivos Bufetes Directivos, integrados por un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios.

**Párrafo I.-** Cada Cámara designará sus empleados auxiliares.

**Párrafo II.-** El Presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados tendrán durante las sesiones poderes disciplinarios y representarán a su respectiva Cámara en todos los actos legales.

**ARTICULO 35.-** Cuando las Cámaras se reúnan en Asamblea Nacional o en reunión conjunta, asumirá la Presidencia el Presidente del Senado; la Vicepresidencia la ocupará la persona a quien corresponda en ese momento presidir la Cámara de Diputados, y la Secretaría las personas a quienes correspondan en ese momento las funciones de Secretarios de cada Cámara.

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

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

**ARTICULO 36.-** Corresponde a la Asamblea Nacional examinar las actas de elección del Presidente y del Vicepresidente de la República, proclamarlos y, en su caso, recibirles juramento, aceptarles o rechazarles las renunciaciones y ejercer las facultades que le confiere la presente Constitución.

## **SECCION V Del Congreso**

**ARTICULO 37.-** Son atribuciones del Congreso:

- 1.- Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.
- 2.- Aprobar o desaprobado, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo.
- 3.- Conocer de las observaciones que a las leyes haga el Poder Ejecutivo.

- 4.- Proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el inciso 10 del artículo 55 y el artículo 110.
- 5.- Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y objetos antiguos y a la adquisición de estos últimos.
- 6.- Crear o suprimir provincias, municipios u otras divisiones políticas del territorio y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, previo estudio que demuestre la conveniencia social, política y económica justificativa del cambio.
- 7.- En caso de alteración de la paz o en el de calamidad pública, declarar el estado de sitio o suspender solamente donde aquellas existan, y por el término de su duración, el ejercicio de los derechos individuales consagrados en el artículo 8, en sus incisos 2, letras b), c), d), e), f), g), y 3, 4, 6, 7 y 9.
- 8.- En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de emergencia nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de la inviolabilidad de la vida, tal como lo consagra el inciso 1 del artículo 8 de esta Constitución. Si no estuviera reunido el Congreso, el Presidente de la República podrá dictar la misma disposición, que conllevará convocatoria del mismo para ser informado de los acontecimientos y las disposiciones tomadas.
- 9.- Disponer todo lo relativo a la migración.
- 10.- Aumentar o reducir el número de las Cortes de Apelación y crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción.



- 11.- Crear o suprimir tribunales para conocer y decidir los asuntos contencioso-administrativos y disponer todo lo relativo a su organización y competencia.
- 12.- Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.
- 13.- Autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo.
- 14.- Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo.
- 15.- Legislar cuanto concierne a la deuda nacional.
- 16.- Declarar por ley la necesidad de la reforma constitucional.
- 17.- Conceder autorización al Presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días.
- 18.- Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes.
- 19.- Aprobar o no los contratos que le someta el Presidente de la República de conformidad con el inciso 10 del artículo 55 y con el artículo 110.
- 20.- Decretar el traslado de las Cámaras Legislativas fuera de la capital de la República, por causa de fuerza mayor justificada o mediante convocatoria del Presidente de la República.
- 21.- Conceder amnistía por causas políticas.
- 22.- Interpelar a los Secretarios de Estado y a los Directores o Administradores de Organismos Autónomos del Estado, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren

las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara que lo solicite, a requerimiento de uno o varios de sus miembros.

- 23.- Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado, o contraria a la Constitución.

## **SECCION V**

### **De la Formación y Efecto de las Leyes**

**ARTICULO 38.-** Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes:

- a) Los Senadores y los Diputados.
- b) El Presidente de la República.
- c) La Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales.
- d) La Junta Central Electoral en asuntos electorales.

**Párrafo.-** El que ejerza ese derecho podrá sostener su moción en la otra Cámara, si es el caso del inciso a) de este artículo, y en ambas Cámaras, mediante representante si se trata de uno cualquiera de los otros tres casos.

**ARTICULO 39.-** Todo proyecto de ley admitido en una de las Cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia, deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas.

**ARTICULO 40.-** Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra para su oportuna discusión, observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la

Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Pero si aquellas fueren rechazadas, será devuelto el proyecto a la otra Cámara con observaciones; y si ésta las aprueba, enviará a su vez la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.

**ARTICULO 41.-** Toda ley aprobada en ambas Cámaras será enviada al Poder Ejecutivo. Si éste no la observare, la promulgará dentro de los ocho días de recibida y la hará publicar dentro de los quince días de la promulgación. Si la observare, la devolverá a la Cámara de donde procedió, en el término de ocho días a contar de la fecha en que le fue enviada, si el asunto no fue declarado de urgencia, pues en este caso hará sus observaciones en el término de tres días. La Cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley. Si después de esta discusión, las dos terceras partes del número total de los miembros de dicha Cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra Cámara; y si ésta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley. El Presidente de la República estará obligado a promulgar y publicar la ley en los plazos indicados.

**Párrafo I.-** Los proyectos de ley que quedaren pendientes en cualquiera de las dos Cámaras al cerrarse la legislatura, deberán seguir los trámites constitucionales en la legislatura siguiente, hasta ser convertidos en ley o ser rechazados. Cuando esto no ocurriere así, se tendrá el proyecto como no iniciado.

**Párrafo II.-** Todo proyecto de ley recibido en una Cámara, después de haber sido aprobado en la otra, será fijado en el orden del día.

**ARTICULO 42.-** Cuando fuere enviada una ley al Presidente de la República para su promulgación y el tiempo que faltare para el término de la legislatura fuere inferior al que se determina en el precedente artículo para observarla, seguirá abierta la legislatura para conocer de las observaciones hasta el agotamiento de los plazos y del procedimiento establecido por el artículo 41.

Las leyes, después de publicadas, son obligatorias para todos los habitantes de la República, si ha transcurrido el tiempo legal para que se reputen conocidas.

**ARTICULO 43.-** Los proyectos de ley rechazados en una Cámara no podrán presentarse en la otra, ni nuevamente en ninguna de las dos, sino en la legislatura siguiente.

**ARTICULO 44.-** Las leyes se encabezarán así: “El Congreso Nacional. En Nombre de la República”.

**ARTICULO 45.-** Las leyes, después de promulgadas, se publicarán en la forma que por la ley se determine, y serán obligatorias una vez que hayan transcurrido los plazos indicados por la ley para que se reputen conocidas en cada parte del territorio nacional.

**ARTICULO 46.-** Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

**ARTICULO 47.-** La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté sub-júdice o cumpliendo condena. En ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

**ARTICULO 48.-** Las leyes relativas al orden público, la policía, la seguridad y las buenas costumbres, obligan a todos los habitantes del territorio y no pueden ser derogadas por convenciones particulares.

## **TITULO V**

### **SECCION I**

#### **Del Poder Ejecutivo**

**ARTICULO 49.-** El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo. El

Presidente de la República podrá optar por un segundo y único período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República.

**ARTICULO 50.-** Para ser Presidente de la República se requiere:

- 1.- Ser dominicano de nacimiento u origen.
- 2.- Haber cumplido 30 años de edad.
- 3.- Estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- 4.- No estar en servicio militar o policial activo, por lo menos durante el año que preceda a la elección.

**ARTICULO 51.-** Habrá un Vicepresidente de la República que será elegido en la misma forma y por igual período que el Presidente y conjuntamente con éste. Para ser Vicepresidente de la República se requieren las mismas condiciones que para ser Presidente.

**ARTICULO 52.-** El Presidente y el Vicepresidente de la República, electos en los comicios generales prestarán juramento de sus cargos el 16 de agosto siguiente a su elección, fecha en que deberá terminar el período de los salientes. Cuando el Presidente de la República electo no pudiere hacerlo por encontrarse fuera del país o por enfermedad o por cualquiera otra causa de fuerza mayor, ejercerá las funciones de Presidente interinamente el Vicepresidente de la República electo, y a falta de éste, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

**ARTICULO 53.-** Si el Presidente de la República electo faltare definitivamente sin prestar juramento de su cargo, el Vicepresidente de la República electo lo sustituirá y, a falta de éste, se procederá en la forma indicada en el artículo 60.

**ARTICULO 54.-** El Presidente y el Vicepresidente de la República, antes de entrar en funciones, prestarán ante la Asamblea Nacional o ante cualquier funcionario u oficial público, el siguiente juramento:

*“Furo por Dios, por la Patria y por mi honor, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, sostener y defender su independencia, respetar sus derechos y llenar fielmente los deberes de mi cargo”.*

**ARTICULO 55.-** El Presidente de la República es el jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales.

Corresponde al Presidente de la República:

- 1.- Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.
- 2.- Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario.
- 3.- Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales.
- 4.- Nombrar, con la aprobación del Senado, los miembros del Cuerpo Diplomático, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.
- 5.- Recibir a los jefes de Estado extranjeros y a sus representantes.
- 6.- Presidir todos los actos solemnes de la Nación, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las naciones extranjeras u organismos internacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligarán a la República.
- 7.- En caso de alteración de la paz pública, y si no se encontrare reunido el Congreso Nacional, decretar, donde aquella exista,

el estado de sitio y suspender el ejercicio de los derechos que, según el artículo 37, inciso 7 de esta Constitución, se permite al Congreso suspender. Podrá también, en caso de que la soberanía nacional se encuentre en peligro grave e inminente, declarar el estado de emergencia nacional, con los efectos y requisitos indicados en el inciso 8 del mismo artículo. En caso de calamidad pública podrá además, decretar zonas de desastres aquellas en que se hubieren producido daños, ya sea a causa de meteoros, sismos, inundaciones o cualquier otro fenómeno de la naturaleza, así como a consecuencia de epidemias.

- 8.- En caso de violación de las disposiciones contenidas en los apartados a) y d) del inciso 10 del artículo 8 de esta Constitución, que perturben o amenacen perturbar el orden público, la seguridad del Estado o el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública, o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas, el Presidente de la República adoptará las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias para conjurar la emergencia, debiendo informar al Congreso de esa emergencia y de las medidas adoptadas.
- 9.- Llenar interinamente las vacantes que ocurran entre los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, de los Jueces de Instrucción, de los Jueces de Paz, del Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral, así como los miembros de la Cámara de Cuentas, cuando esté en receso el Congreso, con la obligación de informar al Senado de dichos nombramientos en la próxima legislatura para que éste provea los definitivos.
- 10.- Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando contengan disposiciones relativas

a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el artículo 110; sin tal aprobación en los demás casos.

- 11.- Cuando ocurran vacantes en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales o del Distrito Nacional, y se haya agotado el número de suplentes elegidos, el Poder Ejecutivo escogerá el sustituto de la terna que le someterá el partido que postuló el Regidor o Síndico que originó la vacante. La terna deberá ser sometida al Poder Ejecutivo dentro de los 15 días siguientes al de la ocurrencia de la vacante; de no ser sometida dicha terna en el indicado plazo, el Poder Ejecutivo hará la designación correspondiente.
- 12.- Expedir o negar patentes de navegación.
- 13.- Reglamentar cuanto convenga al servicio de las aduanas.
- 14.- Disponer, en todo tiempo, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas de la Nación, mandarlas por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe para hacerlo, conservando siempre su condición de jefe supremo de las mismas; fijar el número de dichas fuerzas y disponer de ellas para fines del servicio público.
- 15.- Tomar las medidas necesarias para proveer a la legítima defensa de la Nación en caso de ataque armado actual o inminente de parte de nación extranjera, debiendo informar al Congreso sobre las disposiciones así adoptadas.
- 16.- Hacer arrestar o expulsar a los extranjeros cuyas actividades, a su juicio, fueren o pudieren ser perjudiciales al orden público o a las buenas costumbres.



- 17.- Nombrar o revocar los Miembros de los Consejos de Guerra de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
- 18.- Disponer todo lo relativo a zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares.
- 19.- Determinar todo lo relativo a la habilitación de puertos y costas marítimas.
- 20.- Prohibir, cuando lo estime conveniente al interés público, la entrada de extranjeros en el territorio nacional.
- 21.- Cambiar el lugar de su residencia oficial cuando lo juzgue necesario.
- 22.- Depositar ante el Congreso Nacional, al iniciarse la primera legislatura ordinaria el 27 de febrero de cada año, un mensaje acompañado de las memorias de los Secretarios de Estado, en el cual dará cuenta de su administración del año anterior.
- 23.- Someter al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente.
- 24.- Conceder o no autorización a los ciudadanos dominicanos para que puedan ejercer cargos o funciones públicas de un gobierno u organizaciones internacionales en territorio dominicano, y para que puedan aceptar y usar condecoraciones y títulos otorgados por gobiernos extranjeros.
- 25.- Anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos.
- 26.- Autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales.

27.- Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, con arreglo a la ley.

**ARTICULO 56.-** El Presidente de la República no podrá salir al extranjero por más de quince días sin autorización del Congreso.

**ARTICULO 57.-** El Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán renunciar sino ante la Asamblea Nacional.

**ARTICULO 58.-** En caso de falta temporal del Presidente de la República, después de haber prestado juramento, ejercerá el Poder Ejecutivo, mientras dure esa falta, el Vicepresidente de la República, y a falta de este, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

**ARTICULO 59.-** En caso de falta definitiva del Presidente de la República, después de haber prestado juramento, desempeñará la Presidencia de la República por el tiempo que falte para la terminación del período, el Vicepresidente de la República.

**ARTICULO 60.-** En caso de que el Vicepresidente de la República faltare definitivamente, asumirá el Poder Ejecutivo interinamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien, dentro de los 15 días que sigan a la fecha de haber asumido estas funciones, convocará a la Asamblea Nacional para que se reúna dentro de los 15 días siguientes y elija el sustituto definitivo, en una sesión que no podrá clausurarse ni declararse en receso, hasta haber realizado la elección. En el caso de que por cualquier circunstancia, no pudiese hacerse tal convocatoria, la Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho, inmediatamente, para llevar a cabo la elección en la forma arriba prevista.

## SECCION II

### De los Secretarios de Estado

**ARTICULO 61.-** Para el despacho de los asuntos de la administración pública habrá las Secretarías de Estado que sean creadas por la ley.

También podrán crearse por la ley las Subsecretarías de Estado que se consideren necesarias, y que actuarán bajo la subordinación y dependencia del Secretario de Estado correspondiente.

Para ser Secretario o Subsecretario de Estado se requiere ser dominicano en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y haber cumplido la edad de 25 años.

Párrafo.- Los naturalizados no podrán ser Secretarios ni Subsecretarios de Estado sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad.

**ARTICULO 62.-** La ley determinará las atribuciones de los Secretarios de Estado.

## **TITULO VI**

### **SECCION I**

#### **Del Poder Judicial**

**ARTICULO 63.-** 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.

Párrafo I. - La ley reglamentará la carrera judicial y el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial.

Párrafo II. - Los funcionarios del orden judicial no podrán ejercer otro cargo o empleo público, salvo lo que se dispone en el artículo 108.

Párrafo III. - Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de lo dispuesto en el acápite 5 del artículo 67.

Párrafo IV. - Una vez vencido el período por el cual fue elegido un juez, permanecerá en su cargo hasta que sea designado su sustituto.

## **SECCION II**

### **De la Suprema Corte de Justicia**

**ARTICULO 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 Magistratura, el cual estará presidido por el Presidente de la República y, en ausencia de este, será presidido por el Vice-Presidente de la República, y 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 pertenezca a 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 pertenezca a un partido diferente al 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 cual de ellos deberá ocupar a presidencia y designará un primero y segundo sustituto para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.

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

**ARTICULO 65.-** Para ser Juez de la Suprema Corte de Justicia se requiere:

- 1) Ser dominicano por nacimiento u origen y tener más de 35 años de edad.
- 2) Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- 3) Ser licenciado o doctor en Derecho.
- 4) Haber ejercido durante, por lo menos, doce años la profesión de abogado; o haber desempeñado, por igual tiempo, las funciones de Juez de una Corte de Apelación, Juez de Primera Instancias o Juez del Tribunal de Tierras, o representante del Ministerio Público ante dichos tribunales. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse.

**ARTICULO 66.-** El Ministerio Público ante la Suprema Corte de Justicia estará representado por el Procurador General de la República, personalmente o por medio de los sustitutos que la ley pueda crearle. Tendrá la misma categoría que el Presidente de dicha Corte y las atribuciones que le confieren las leyes.

Para ser Procurador General de la República se requieren las mismas condiciones que para ser Juez de la Suprema Corte de Justicia.

**ARTICULO 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 Procuradores Generales 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 las Cortes de Apelación.
- 4.- Elegir los jueces de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, los Jueces de Instrucción, los Jueces de Paz y sus suplentes, los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario y los Jueces de cualesquier 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 de Paz y los demás Jueces de los tribunales que fueren 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 y del personal administrativo perteneciente al Poder Judicial.

### **SECCION III De las Cortes de Apelación**

**ARTICULO 68.-** Habrá, por lo menos, nueve Cortes de Apelación para toda la República. El número de jueces que deben componerlas, así como los Distritos Judiciales que a cada Corte correspondan, se determinarán por la ley.

Párrafo I.- Al elegir los Jueces de las Cortes de Apelación, la Suprema Corte de Justicia dispondrá cual de ellos deberá ocupar la Presidencia, y designará un Primero y Segundo Sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.

Párrafo II.- En caso de cesación de un Juez investido con una de las calidades arriba expresadas, la Suprema Corte de Justicia elegirá un nuevo Juez con la misma calidad o atribuirá ésta a otro de los jueces.

**ARTICULO 69.-** Para ser Juez de una Corte de Apelación se requiere:

- 1.- Ser dominicano.
- 2.- Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- 3.- Ser licenciado o doctor en Derecho.
- 4.- Haber ejercido durante cuatro años la profesión de abogado, o haber desempeñado por igual tiempo, las funciones de Juez de Primera Instancia, de representante del Ministerio Público ante los Tribunales o de Juez de Jurisdicción Original del Tribunal de Tierras. Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse.

**ARTICULO 70.-** El Ministerio Público está representado en cada Corte de Apelación por un Procurador General, o por los sustitutos que la ley pueda crearle, todos los cuales deberán reunir las mismas condiciones que los jueces de esas Cortes.

**ARTICULO 71.-** Son atribuciones de las Cortes de Apelación:

- 1.- Conocer de las apelaciones de las sentencias dictadas por los Juzgados de Primera Instancia.
- 2.- Conocer en primera instancia de las causas penales seguidas a los Jueces de Primera Instancia, Jueces de Jurisdicción Original del Tribunal de Tierras, Jueces de Instrucción, Procuradores Fiscales y Gobernadores Provinciales.
- 3.- Conocer de los demás asuntos que determinen las leyes.

#### **SECCION IV Del Tribunal de Tierras**

**ARTICULO 72.-** Las atribuciones del Tribunal de Tierras estarán determinadas por la ley.

**Párrafo.-** Para ser Presidente o Juez del Tribunal Superior de Tierras se requieren las mismas condiciones que para ser Juez de una Corte de Apelación, y para desempeñar el cargo de Juez de Jurisdicción Original, las mismas condiciones que para ser Juez de Primera Instancia.

#### **SECCION V De los Juzgados de Primera Instancia**

**ARTICULO 73.-** En cada Distrito Judicial habrá un Juzgado de Primera Instancia, con las atribuciones que le confiere la ley.

**Párrafo.-** La ley determinará el número de los Distritos Judiciales, el número de los Jueces de que deben componerse los Juzgados de



Primera Instancia, así como el número de cámaras en que éstos puedan dividirse.

**ARTICULO 74.-** Para ser Juez de Primera Instancia se requiere ser dominicano, hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser licenciado o doctor en Derecho, y haber ejercido la profesión de abogado durante dos años o haber desempeñado por igual tiempo las funciones de Juez de Paz o de Fiscalizador.

**ARTICULO 75.-** Para ser Procurador Fiscal o Juez de Instrucción se requieren las mismas condiciones exigidas para ser Juez de Primera Instancia.

## **SECCION VI De los Juzgados de Paz**

**ARTICULO 76.-** En el Distrito Nacional y en cada municipio habrá los Juzgados de Paz que fueren necesarios de acuerdo con la ley.

**ARTICULO 77.-** Para ser Juez de Paz o Fiscalizador o Suplente de uno u otro, se requiere ser dominicano, ser abogado y estar en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Tendrán las atribuciones que determine la ley.

No será necesaria la condición de abogado para desempeñar las antedichas funciones en los municipios donde no sea posible elegir o designar abogados para las mismas, excepto en el Distrito Nacional y en los municipios cabeceras de provincias donde estas funciones deberán ser desempeñadas por abogados.

## **TITULO VII De la Cámara de Cuentas**

**ARTICULO 78.-** Habrá una Cámara de Cuentas permanente compuesta de cinco miembros por lo menos, elegidos por el Senado de las ternas que le presente el Poder Ejecutivo.

**Párrafo.-** La Cámara de Cuentas tendrá carácter principalmente técnico.

**ARTICULO 79.-** Sus atribuciones serán, además de las que le confiere la ley:

- 1.- Examinar las cuentas generales y particulares de la República.
- 2.- Presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.

**ARTICULO 80.-** Los miembros de la Cámara de Cuentas durarán cuatro años en sus funciones.

**ARTICULO 81.-** Para ser miembro de la Cámara de Cuentas se requiere ser dominicano en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido la edad de 25 años y ser doctor o licenciado en derecho, licenciado en Finanzas, o contador público autorizado. La ley determinará las demás condiciones para ser miembro de dicho organismo.

## **TITULO VIII**

### **Del Distrito Nacional y de los Municipios**

**ARTICULO 82.-** El Gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo de un ayuntamiento, cuyos regidores, así como sus suplentes, en el número que será determinado por la ley proporcionalmente al de habitantes, sin que en ningún caso puedan ser menos de cinco; serán elegidos, al igual que el Síndico del Distrito Nacional y los Síndicos Municipales y sus suplentes, por el pueblo de dicho distrito y de los municipios, respectivamente, cada cuatro años, en la forma que determinen la Constitución y las leyes, mediante candidaturas que podrán ser propuestas por partidos políticos o por agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales.

**ARTICULO 83.-** Los ayuntamientos, así como los Síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes.

**ARTICULO 84.-** La ley determinará las condiciones para ejercer los cargos indicados en los artículos 82 y 83. Los extranjeros mayores de edad podrán desempeñar dichos cargos en las condiciones que prescriba la ley, siempre que tengan residencia de más de 10 años en la jurisdicción correspondiente.

**ARTICULO 85.-** Tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, los ayuntamientos estarán obligados a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios. Los ayuntamientos podrán, con la aprobación que la ley requiera, establecer arbitrios, siempre que éstos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes.

## **TITULO IX**

### **Del Régimen de las Provincias**

**ARTICULO 86.-** Habrá en cada provincia un Gobernador Civil, designado por el Poder Ejecutivo.

**Párrafo.-** Para ser Gobernador se requiere ser dominicano, mayor de veinticinco años de edad y estar en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.

**ARTICULO 87.-** La organización y régimen de las provincias, así como las atribuciones y deberes de los Gobernadores Civiles, serán determinados por la ley.

## **TITULO X**

### **De las Asambleas Electorales**

**ARTICULO 88.-** Es obligatorio para todos los ciudadanos ejercer el sufragio.

El voto será personal, libre y secreto.

No podrán votar:

- 1.- Los que hayan perdido los derechos de ciudadanía y aquellos a quienes se les hayan suspendido tales derechos, por virtud de los artículos 14 y 15 de esta Constitución.
- 2.- Los pertenecientes a las fuerzas armadas y cuerpos de policía.

**ARTICULO 89.-** Las Asambleas Electorales se reunirán de pleno derecho el 16 de mayo de cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República; asimismo, para elegir los demás funcionarios electivos, mediando dos años entre ambas elecciones. En los casos de convocatoria extraordinaria, se reunirán a más tardar sesenta días después de la publicación de la ley de convocatoria.

**ARTICULO 90.-** Corresponde a las Asambleas Electorales elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República, los Senadores y los Diputados, los Regidores de los Ayuntamientos y sus suplentes, el Síndico del Distrito Nacional y los Síndicos Municipales y sus suplentes, así como cualquier otro funcionario que se determine por la ley.

**Párrafo.-** Cuando en las elecciones celebradas para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, ninguna de las candidaturas obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección cuarenta y cinco días después de celebrada la primera. En esta última elección participarán únicamente las dos

candidaturas que hayan obtenido mayor número de votos en la primera elección.

**ARTICULO 91.-** Las elecciones se harán según las normas que señale la ley, por voto directo y secreto, y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos.

**ARTICULO 92.-** Las elecciones serán dirigidas por una Junta Central Electoral y por juntas dependientes de ésta, las cuales tienen facultad para juzgar y reglamentar de acuerdo con la ley.

Párrafo.- Para los fines de este artículo, la Junta Central Electoral asumirá la dirección y el mando de la fuerza pública en los lugares en donde dichas votaciones se verifiquen.

## **TITULO XI De las Fuerzas Armadas**

**ARTICULO 93.-** Las Fuerzas Armadas son esencialmente obedientes y apolíticas y no tienen, en ningún caso, facultad para deliberar. El objeto de su creación es defender la independencia e integridad de la República, mantener el orden público y sostener la Constitución y las leyes. Podrán intervenir, cuando así lo solicite el Poder Ejecutivo, en programas de acción cívica y en planes destinados a promover el desarrollo social y económico del país.

**ARTICULO 94.-** Las condiciones para que un ciudadano pueda ser miembro de las Fuerzas Armadas están contenidas en la ley de su creación.

## **TITULO XII Disposiciones Generales**

**ARTICULO 95.-** La bandera nacional se compone de los colores azul ultramar y rojo bermellón, en cuarteles alternados, colocados de tal

modo que el azul quede hacia la parte superior del asta, separados por una cruz blanca del ancho de la mitad de la altura de un cuartel y que lleve en el centro, el escudo de armas de la República. La bandera mercante es la misma que la nacional sin escudo.

**ARTICULO 96.-** El escudo de armas de la República tendrá los mismos colores de la bandera nacional dispuestos en igual forma. Llevará en el centro el libro de los Evangelios, abierto, con una cruz encima, surgiendo ambos de entre un trofeo integrado por dos lanzas y cuatro banderas nacionales, sin escudo, dispuestas a ambos lados; llevará un ramo de laurel del lado izquierdo y uno de palma al lado derecho; estará coronado por una cinta azul ultramar en la cual se leerá el lema: Dios, Patria y Libertad, y en la base habrá otra cinta de color rojo bermellón con las palabras: República Dominicana. La forma del escudo nacional será de un cuadrilongo, con los ángulos superiores salientes y los inferiores redondeados, el centro de cuya base terminará en punta, y estará dispuesto en forma tal que si se traza una línea horizontal que una las dos verticales del cuadrilongo desde donde comienzan los ángulos inferiores, resulte un cuadrado perfecto.

Párrafo.- La ley reglamentará el uso y dimensiones de la bandera y del escudo nacionales.

**ARTICULO 97.-** El Himno Nacional es la composición musical consagrada por la Ley No. 700, de fecha 30 de mayo de 1934, y es invariable, único y eterno.

**ARTICULO 98.-** Los días 27 de febrero y 16 de agosto, aniversarios de la Independencia y la Restauración de la República, respectivamente, son de Fiesta Nacional.

**ARTICULO 99.-** Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos. Toda decisión acordada por la requisición de la fuerza armada es nula.

**ARTICULO 100.-** La República condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos,

entre los cuáles no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes, y en consecuencia, ninguna entidad de la República podrá conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias.

**ARTICULO 101.-** Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, formará parte del patrimonio cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado. La ley establecerá cuanto sea oportuno para su conservación y defensa.

**ARTICULO 102.-** Será sancionado con las penas que la ley determine, todo aquel que, para su provecho personal, sustraiga fondos públicos o prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga provechos económicos. Serán igualmente sancionadas las personas que hayan proporcionado ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados. Nadie podrá ser penalmente responsable por el hecho de otro ni en estos casos ni en cualquier otro.

**ARTICULO 103.-** Los yacimientos mineros pertenecen al Estado y sólo podrán ser explotados por particulares en virtud de las concesiones o los contratos que se otorguen en las condiciones que determine la ley.

**ARTICULO 104.-** Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en esta Constitución.

**ARTICULO 105.-** Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 23, inciso 5, de esta Constitución, el Presidente y Vicepresidente de la República electos o en funciones no podrán ser privados de su libertad antes o durante el período de su ejercicio.

**ARTICULO 106.-** La persona designada para ejercer una función pública deberá prestar juramento de respetar la Constitución y las leyes, y de desempeñar fielmente su cometido. Este juramento se prestará ante cualquier funcionario u oficial público.

**ARTICULO 107.-** El ejercicio de todos los funcionarios electivos, sea cual fuere la fecha de su elección, terminará el 16 de agosto de cada cuatro años, fecha en que se inicia el correspondiente período constitucional.

Párrafo I.- Cuando un funcionario electivo cualquiera cese en el ejercicio del cargo por muerte, renuncia, destitución, inhabilitación u otra causa, el que lo sustituya permanecerá en el ejercicio hasta completar el período.

Párrafo II.- Una vez vencido el período para el cual fueron designados los miembros de la Cámara de Cuentas y el Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral, permanecerán en sus cargos hasta que el Senado haga las nuevas designaciones para el período que se inicie.

**ARTICULO 108.-** Ninguna función o cargo público a que se refieren esta Constitución y las leyes, serán incompatibles con cargos honoríficos y los docentes, sin perjuicio del artículo 18.

**ARTICULO 109.-** La justicia se administrará gratuitamente en todo el territorio de la República.

**ARTICULO 110.-** No se reconocerá ninguna exención, ni se otorgará ninguna exoneración, reducción o limitación de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales, en beneficio de particulares, sino por virtud de la ley. Sin embargo, los particulares pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley, o mediante contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho irrevocable de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato, y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales incidentes en determinadas obras o empresas de utilidad pública, o en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer, para



el fomento de la economía nacional, o para cualquier otro objeto de interés social, la inversión de nuevos capitales.

**ARTICULO 111.-** La unidad monetaria nacional es el peso oro.

Párrafo I.- Sólo tendrán circulación legal y fuerza liberatoria los billetes emitidos por una entidad emisora única y autónoma, cuyo capital sea de la propiedad del Estado, siempre que estén totalmente respaldados por reservas en oro y por otros valores reales y efectivos, en las proporciones y condiciones que señale la ley y bajo la garantía ilimitada del Estado.

Párrafo II.- Las monedas metálicas serán emitidas a nombre del Estado por mediación de la misma entidad emisora, y se pondrán en circulación sólo en reemplazo de un valor equivalente de billetes. La fuerza liberatoria de las monedas metálicas en curso y de las que se emitieren en lo adelante será determinada por la ley.

Párrafo III.- La regulación del sistema monetario y bancario de la Nación corresponderá a la entidad emisora, cuyo órgano superior será una Junta Monetaria, compuesta de miembros que serán designados y sólo podrán ser removidos de acuerdo con la ley, y responderán del fiel cumplimiento de sus funciones de conformidad con las normas establecidas en la misma.

Párrafo IV.- Queda prohibida la emisión o la circulación de papel moneda, así como de cualquier otro signo monetario no autorizado por esta Constitución, ya sea por el Estado o por cualquier otra persona o entidad pública o privada.

**ARTICULO 112.-** Toda modificación en el régimen legal de la moneda o de la banca requerirá el apoyo de los dos tercios de la totalidad de los miembros de una y otra Cámara, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de ésta.

**ARTICULO 113.-** Ninguna erogación de fondos públicos será válida, si no estuviere autorizada por la ley y ordenada por funcionario competente.

**ARTICULO 114.-** Anualmente, en el mes de abril, se publicará la cuenta general de los ingresos y egresos de la República hechos en el año anterior.

**ARTICULO 115.-** La Ley de Gastos Públicos se dividirá en capítulos que correspondan a los diferentes ramos de la administración y no podrán trasladarse sumas de un capítulo a otro ni de una partida presupuestaria a otra, sino en virtud de una ley. Esta ley, cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Párrafo I.- No tendrá efecto ni validez ninguna ley que ordene o autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley cree fondos especiales para su ejecución o disponga que el pago se haga de las entradas calculadas del año y de éstas quede en el momento de la publicación de la ley, una proporción disponible suficiente para hacerlo.

Párrafo II.- El Congreso no podrá votar válidamente ninguna erogación, a menos que esté incluida en el proyecto de Ley de Gastos Públicos sometido por el Poder Ejecutivo, en virtud del artículo 55 de esta Constitución, o que sea solicitada por el Poder Ejecutivo después de haber enviado dicho proyecto, sino en el caso de que la ley que ordene esa erogación haya sido apoyada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara; y todo sin derogación de la regla general establecida en el párrafo primero del presente artículo.

Párrafo III.- El Congreso no podrá modificar las partidas que figuren en los proyectos de ley que eroguen fondos o en la Ley de Gastos Públicos sometidos por el Poder Ejecutivo, sino con el voto de las dos

terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara; y de acuerdo con las disposiciones contenidas en el párrafo primero de este artículo. El Congreso podrá, sin embargo, modificar las referidas partidas con la mayoría ordinaria cuando sea a iniciativa del Poder Ejecutivo.

**Párrafo IV.-** Cuando por cualquier circunstancia el Congreso cierre la legislatura sin haber votado el presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos, continuará rigiendo la ley de Gastos Públicos del año anterior.

**Párrafo V.-** Cuando el Congreso esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá disponer por medio de decreto los traslados o transferencias de sumas dentro de la Ley de Gastos Públicos que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo, así como las creaciones o supresiones de cargos administrativos o servicios públicos que afecten aquella ley, con la obligación de someter al Congreso en la próxima legislatura, para su aprobación, las referidas disposiciones. Podrá, asimismo, en el caso previsto por este párrafo, del mismo modo, erogar los fondos necesarios para atender gastos de la administración pública, dando cuenta al Congreso cuando éste se reúna.

## **TITULO XIII**

### **De las Reformas Constitucionales**

**ARTICULO 116.-** Esta Constitución podrá ser reformada si la proposición de reforma se presenta en el Congreso Nacional con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara, o si es sometida por el Poder Ejecutivo.

**ARTICULO 117.-** La necesidad de la reforma se declarará por una ley. Esta ley, que no podrá ser observada por el Poder Ejecutivo, ordenará la reunión de la Asamblea Nacional, determinará el objeto de la reforma e indicará los artículos de la Constitución sobre los cuales versará.

**ARTICULO 118.-** Para resolver acerca de las reformas propuestas, la Asamblea Nacional se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declare la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras. Una vez votadas y proclamadas las reformas por la Asamblea Nacional, la Constitución será publicada íntegramente con los textos reformados.

Por excepción de lo dispuesto en el artículo 27, las decisiones se tomarán en este caso, por la mayoría de las dos terceras partes de los votos.

**ARTICULO 119.-** Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de Gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo.

**ARTICULO 120.-** La reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma, y no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder ni autoridad ni tampoco por aclamaciones populares.

Dada y proclamada en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, capital de la República Dominicana, en el Palacio del Congreso Nacional, sito en el centro de los Héroes de Constanza, Maimón y Estero Hondo, hoy día veinticinco del mes de julio del año dos mil; años 159° de la Independencia y 139° de la Restauración.

EL PRESIDENTE  
DE LA ASAMBLEA EMISORA:

**Andrés Bautista García**  
Representante de la provincia Espaillat

LA VICEPRESIDENTA:

**Rafaela Alburquerque de González**

Representante por la provincia de San Pedro de Macorís

LOS SECRETARIOS:

**Julio A. González Burell**

Representante de la provincia Duarte

**César Augusto Díaz Filpo**

Representante de la provincia de Azua

**Ambrosina Saviñón C. de Altagracia**

Representante de la provincia de La Romana

**Rafael Ángel Franjul Troncoso**

Representante de la provincia de Peravia

MIEMBROS:

**José Rafael Abinader Wassaf**

Representante de la provincia de Santiago

**Ramón Alburquerque Ramírez**

Representante de la provincia de Monte Plata

**Bernardo Alemán Rodríguez**

Representante de la provincia de Montecristi

**Gerardo Apolinar Aquino Álvarez**

Representante de la provincia de El Seybo

**Manuel O. Arciniegas Paniagua**

Representante de la provincia Elías Piña

**Ginnette Bournigal de Jiménez**

Representante de la provincia de Puerto Plata

**Vicente Arsenio Castillo Peña**

Representante de la provincia Peravia

**Fabián Antonio del Villar**

Representante de la provincia de San Juan

**Celeste Gómez Martínez**

Representante de la provincia de Santiago Rodríguez

**José Alt. González Espinosa**

Representante de la provincia de Barahona

**José E. Hazim Frappier**

Representante de la provincia de San Pedro de Macorís

**Rafael de Jesús Jiménez Castro**

Representante de la provincia de Dajabón

**Francisco Jiménez Reyes**

Representante de la provincia de Bahoruco

**Enrique López**

Representante de la provincia Monseñor Nouel

**Pedro Antonio Luna Santos**

Representante de la provincia de Sánchez Ramírez

**Domingo Enrique Martínez**

Representante de la provincia de La Romana

**César Augusto Matías P.**

Representante de la provincia Valverde

**Ángel Dinócrates Pérez y Pérez**

Representante de la provincia de Pedernales

**Dagoberto Rodríguez Adames**

Representante de la provincia Independencia

**Bautista Rojas Gómez**

Representante de la provincia Salcedo

**Iván Amílkar Rondón Sánchez**

Representante de la provincia de Hato Mayor

**Antonio Rosario Pimentel**

Representante de la provincia de San Cristóbal

**Ramón Ricardo Sánchez**

Representante de la provincia de La Altagracia

**Jesús Antonio Vásquez Martínez**

Representante de la provincia María Trinidad Sánchez

**Miriam Antonia Abreu de Minguijón**

Representante de la provincia Monseñor Nouel

**Rafael Leonidas Abreu Valdez**

Representante de la provincia de San Cristóbal

**Rafael Francisco Alba Ovalle**

Representante de la provincia Santiago

**Venancio Alcántara Valdez**

Representante del Distrito Nacional

**Fausto Miguel Araujo**

Representante de la provincia San Cristóbal

**Héctor Emigdio Aristy Pereyra**

Representante de la provincia Azua

**Gladis Sofía Azcona de la Cruz**

Representante del Distrito Nacional

**José Joaquín Bidó Medina**

Representante del Distrito Nacional

**Guadalupe Bisonó Vda. Arnaud**

Representante del Distrito Nacional

**Ana Isabel Bonilla Hernández**

Representante de la provincia Santiago

**Genaro José Miguel Cabrera Cruz**

Representante de la provincia Montecristi

**Leonardo Cadena Medina**

Representante de la provincia Peravia

**Evarista Caraballo**

Representante de la provincia La Altagracia

**Rafael Antonio Carvajal Martínez**

Representante de la provincia Santiago

**Rafael Librado Castillo**

Representante del Distrito Nacional

**Pelegrín Horacio Castillo Seman**

Representante del Distrito Nacional

**Radhamés Castro**

Representante del Distrito Nacional

**Germán Castro García**

Representante de la provincia La Altagracia

**Máximo Castro Silverio**

Representante de la provincia de Santiago

**Carlos José Cepeda Moya**

Representante de la provincia Salcedo



**Clodomiro de Jesús Chávez Tineo**

Representante del Distrito Nacional

**Pedro María Chávez Villalona**

Representante de la provincia Monte Plata

**Ricardo de la Cruz**

Representante de la provincia María Trinidad Sánchez

**Dionisio de la Rosa**

Representante de la provincia San Cristóbal

**Yuderka Yvelisse de la Rosa Guerrero**

Representante del Distrito Nacional

**Andrés Ramón de las Mercedes**

Representante de la provincia San Cristóbal

**Antonio de León Cruz**

Representante de la provincia Santiago

**Pedro Antonio de León de León**

Representante de la provincia San Juan

**Ramón Nicolás de los Santos Santana**

Representante de la provincia de Hato Mayor

**Luis Rafael Delgado Sánchez**

Representante de la provincia de Elías Piña

**Antonio Díaz Ceballo**

Representante de la provincia La Vega

**Mateo Evangelista Espaillat Tavárez**

Representante de la provincia Santiago

**Ernesto Fabrè**

Representante del Distrito Nacional

**Rosa Francia Fadul Fadul**

Representante de la provincia de Santiago

**Eulogia Familia Tapia**

Representante del Distrito Nacional

**Alfonso del Carmen Fermín Balcácer**

Representante de la provincia de Monseñor Nouel

**Francisco Antonio Fernández Morel**

Representante de la provincia Montecristi

**Mario José Fernández Saviñón**

Representante de la provincia Duarte

**Rafael Gamundi Cordero**

Representante del Distrito Nacional

**Wilfrida Ramona García Pérez**

Representante de la provincia La Vega

**Víctor Eduardo García Sued**

Representante de la provincia Santiago

**Rosa Elena García Záiter**

Representante del Distrito Nacional

**Ramón Rogelio Genao Durán**

Representante de la provincia La Vega

**Dolores González G.**

Representante del Distrito Nacional

**Eridania Mercedes Guzmán**

Representante de la provincia Santiago

**Manuel Elías Hazoury Díaz**

Representante del Distrito Nacional

**Ramón Emilio Radhamés Hernández**

Representante del Distrito Nacional

**Víctor Hugo Hernández Díaz**

Representante de la provincia de San Cristóbal

**José Augusto Izquierdo Reynoso**

Representante de la provincia Santiago

**Angela Altagracia Jáquez Rodríguez**

Representante de la provincia Santiago

**Juan Roque Jerez Vásquez**

Representante de la provincia de Salcedo

**Rafael Kasse Acta**

Representante del Distrito Nacional

**Octavio Alfredo León Lister Henríquez**

Representante de la provincia Duarte

**Fausto Rafael Liz Quiñones**

Representante del Distrito Nacional

**Cristina Altagracia Lizardo Mézquita**

Representante del Distrito Nacional

**Rafael Antonio Luna**

Representante del Distrito Nacional

**Rafael Orlando Macea Mateo**

Representante de la provincia Peravia

**Héctor Manuel Marte Paulino**

Representante del Distrito Nacional

**Rafael Evangelista Martínez Hernández**

Representante de la provincia Espaillat

**Norys Ironelis Mateo**

Representante de la provincia de Azua

**Andrés Matos**

Representante del Distrito Nacional

**Oquendo Odáliz Medina González**

Representante del Distrito Nacional

**María Gertrudis Mejía**

Representante de la provincia de San Cristóbal

**Manuel Odalis Mejía Arias**

Representante de la provincia San Juan de la Maguana

**Ramón Bolívar Melo Alcántara**

Representante de la provincia de San Pedro de Macorís

**Rafael Antonio Mena Castro**

Representante de la provincia de Puerto Plata

**Rafael Méndez**

Representante de la provincia de Bahoruco

**Sergia Altagracia Méndez**

Representante de la provincia de Monte Plata

**Manuel Emigdio Mercedes Rodríguez**

Representante del Distrito Nacional

**Manolo Mesa Morillo**

Representante de la provincia de San Cristóbal

**Fabio Antonio Montesino González**

Representante de la provincia de Valverde

**Eligia Eneida Morales Abreu**

Representante de la provincia de La Romana

**José Ramón Mordán**

Representante de la provincia Peravia

**Félix María Nova Paulino**

Representante de la provincia de Monseñor Nouel

**Hugo Rafael Núñez Almonte**

Representante de la provincia de La Vega

**Ramón Aníbal Olea Linares**

Representante de la provincia de Samaná

**Pablo Olmo Andújar**

Representante del Distrito Nacional

**José Manuel Ortega**

Representante de la provincia Espaillat

**Hermes Juan José Ortiz Acevedo**

Representante de la provincia de Puerto Plata

**Alfredo Pacheco Osoria**

Representante del Distrito Nacional

**Reynaldo de las Mercedes Pared Pérez**

Representante del Distrito Nacional

**Cristian Paredes Aponte**

Representante de la provincia Sánchez Ramírez

**Ramona Lucrecia Paulino Liriano**

Representante de la provincia Sánchez Ramírez

**Celestino Peña García**

Representante de la provincia Santiago Rodríguez

**Alejandro Peralta Romero**

Representante de la provincia El Seybo

**César Emilio Peralta Vélez**

Representante de la provincia Puerto Plata

**Nelson Rudis Pérez Encarnación**

Representante de la provincia San Juan de la Maguana

**Tony Pérez Hernández**

Representante de la provincia San Cristóbal

**Venancio Pérez y Pérez**

Representante de la provincia Barahona

**Fátima del Rosario Pérez Rodolí**

Representante de la provincia Bahoruco

**Francisco Pérez Vidal**

Representante de la provincia Barahona

**Ramón Francisco Pichardo Almonte**

Representante de la provincia de Santiago

**Rolando Antonio Pimentel Baralt**

Representante de la provincia Hato Mayor del Rey

**Ivelisse Prats de Pérez**

Representante del Distrito Nacional

**Ramón Morrelío Ramírez**

Representante del Distrito Nacional

**Rafael Alberto Reyes**

Representante de la provincia La Vega

**Teodoro Ursino Reyes**

Representante de la provincia La Romana

**Gregorio Reyes Castillo**

Representante de la provincia Dajabón

**Rafael Antonio Reynoso Castro**  
Representante de la provincia Duarte

**Eduardo Stormy Reynoso Sicard**  
Representante del Distrito Nacional

**José Jesús Rijo Presbot**  
Representante del Distrito Nacional

**Rafael Enrique Rivera Mejía**  
Representante de la provincia Puerto Plata

**Octavio Radhamés Rodríguez Jiménez**  
Representante del Distrito Nacional

**Miguel Angel Rodríguez Serrata**  
Representante de la provincia de Dajabón

**Jorge Luis Rojas Gómez**  
Representante de la provincia Duarte

**Leonardo Rojas Rosario**  
Representante de la provincia María Trinidad Sánchez

**César Santiago Rutinel Domínguez**  
Representante del Distrito Nacional

**Osva Antonio Saldívar Mota**  
Representante de la provincia Sánchez Ramírez

**Dionis Alfonso Sánchez Carrasco**  
Representante de la provincia de Pedernales

**Bernardo Sánchez Rosario**  
Representante de la provincia Espaillat

**Nelson Jesús María Sánchez Vásquez**  
Representante de la provincia Santiago

**Francisca Santana**

Representante del Distrito Nacional

**Betzaida Ma. Manuela Santana Sierra**

Representante de Distrito Nacional

**Miguel Jerónimo Sanz Jiminián**

Representante del Distrito Nacional

**Julio Alcides Segura Arias**

Representante de la provincia Elías Piña

**Víctor Manuel Soto Pérez**

Representante del Distrito Nacional

**Pericles Tavárez Sarmiento**

Representante de la provincia San Pedro de Macorís

**Rafael Tavárez Álvarez**

Representante de la provincia Valverde

**Julia Lucía Taveras de Ferreiras**

Representante de la provincia de Valverde

**Rafael Francisco Taveras Rosario**

Representante del Distrito Nacional

**Juan Rafael Taveras Vargas**

Representante de la provincia Duarte

**Arsenia María Dolores Tejada Camacho**

Representante de la provincia Espaillat

**Eurípides Adán Terrero Matos**

Representante de la provincia Pedernales

**Olga L. Torres de Santana**

Representante de la provincia San Pedro de Macorís



**Rafael Adriano Valdez Hilario**

Representante del Distrito Nacional

**Julio César Valentín Jiminián**

Representante de la provincia Santiago

**Pascual Remigio Valenzuela Marranzini**

Representante de la provincia San Juan de la Maguana

**Daniel Fantino Vargas Alonzo**

Representante de la provincia Duarte

**Francis Emilio Vargas Francisco**

Representante de la provincia de Puerto Plata

**José Orlando Vargas Vargas**

Representante de la provincia La Vega

**José Espaminonda Vásquez Díaz**

Representante del Distrito Nacional

**Rafael Francisco Vásquez Paulino**

Representante del Distrito Nacional

**Elías Wessin Chávez**

Representante del Distrito Nacional

## AUTORES

NO.	JUEZ	TRIBUNAL	ARTÍCULO NUMERAL	
1	Lic. Onásis Pelegrín Pelegrín	PTE. TRIBUNAL COLEGIADO PUERTO PLATA.	1	2
2	Lic. Antonio Otilio Sánchez	SUST. DE PTE. DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL D.N.	2 y 3	
3	Lic. Onásis Pelegrín Pelegrín	PTE. TRIBUNAL COLEGIADO PUERTO PLATA	4	
4	Dr. Héctor Enrique Marchena	CÁMARA PENAL CORTE DE APELACIÓN, SANTO DOMINGO	5 y 6	
5	Dra. María G. Garabito Ramírez	1ER. SUST. DE PTE. CORTE DE APELACIÓN SAN JUAN DE LA MAGUANA	7	
6	Dr. Jorge Antonio Subero Isa	PTE. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	Parte general
7	Dr. Rafael Luciano Pichardo	1ER. SUST. DE PTE. Y PTE. PRIMERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	1 y 2
8	Dra. Dulce Rodríguez de Goris	SEGUNDA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	3
9	Dra. Enilda Reyes Pérez	TERCERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	4
10	Dr. Darío O. Fernández Espinal	TERCERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	5
11	Dr. José E. Hernández Machado	PRIMERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	6
12	Dra. Ana Rosa Bergés Dreyfous	PRIMERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	7
13	Dr. Hugo Álvarez Valencia	PTE. SEGUNDA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	8
14	Dr. Julio Ibarra Ríos	SEGUNDA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	9 y 10
15	Dr. Juan Luperón Vásquez	PTE. TERCERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	11
16	Dr. Pedro Romero Confesor	TERCERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	12
17	Dra. Eglys Esmurdoc Castellanos	2DO. SUST. DE PTE. Y JUEZ PRIMERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	13

NO.	JUEZ	TRIBUNAL	ARTÍCULO NUMERAL	
18	Dr. Edgar Hernández Mejía	SEGUNDA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	14
19	Dra. Margarita Tavares Vidal	PRIMERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	15
20	Lic. Víctor José Castellanos	SEGUNDA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	16
21	Dr. Julio Aníbal Suárez	TERCERA CÁMARA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA	8	17
22	Lic. Juan Alfredo Biaggi Lama	2DO. SUST. DE PTE. CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, SAN CRISTÓBAL	9 y 10	
23	Lic. Samuel A. Arias Arzeno	2DA. SALA, CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, D. N.	11	
24	Dra. Pilar Jiménez Ortiz	PTE. CÁMARA CIVIL Y COM. DEL JDO. DE 1RA. INST., D. N.	12, 13, 14 y 15	
25	Dr. Marcos Ant. Vargas García	1ER. SUST. Y PTE. 1RA. SALA, CÁMARA CIVIL Y COM. DE LA CORTE DE APELACIÓN, D. N.	16, 17, 18, 19 y 20	
26	Dr. Manuel Alexis Read Ortiz	PTE. CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, D. N.	21, 22, y 23	
27	Lic. Arelis S. Ricourt Gómez	PTE. CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, LA VEGA	24, 25 y 26	
28	Dr. Edynson Fco. Alarcón Polanco	1RA. SALA, CÁMARA CIVIL Y COM. CORTE DE APELACIÓN, D. N.	27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36	
29	Dr. Erick José Hdez. Santana	PTE. DE LA CORTE DE TRABAJO, D. N.	37	
30	Lic. Juan M. Guerrero de Jesús	PTE. DE LA 1ERA. SALA CORTE DE TRABAJO, D. N.	37	
31	Dr. Ignacio Pascual Camacho H.	PTE. DE LA 3RA. SALA, CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, D. N.	38	
32	Dra. Katia Jiménez Martínez	2DA. SALA, CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, D. N.	38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45	
33	Dra. Esther E. Agelán Casasnovas	PTE. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL D. N.	39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45	
34	Lic. Juan Hiroito Reyes Cruz	2DO. SUST. DE PTE. CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, SANTO DOMINGO	46	

NO.	JUEZ	TRIBUNAL	ARTÍCULO NUMERAL
35	Lic. Juan Fantino Suriel Hidalgo	CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, LA VEGA	46
36	Lic. Miriam C. Germán Brito	1ER. SUST. Y PTE. DE LA 1ERA. SALA, CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, D. N.	47 y 48
37	Lic. Francisco Ant. Pérez Lora	CORTE DE APELACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, D. N.	49, 50, 51, 52, 53 y 54
38	Dr. Manuel Ramírez Suzaña	PTE. CORTE DE APELACIÓN, SAN JUAN DE LA MAGUANA	49, 50, 51, 52, 53 y 54
39	Dr. Hermógenes Bdo. Acosta De los Santos	2DO. SUST. Y PTE. DE LA 2DA. SALA, CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, D. N.	55
40	Lic. José A. Cruceta Almanzar	1ER. SUST. CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, LA VEGA	55
41	Dr. Justiniano Montero Montero	2DA. SALA, CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, D. N.	55
42	Lic. Frinette Padilla Jiménez	CÁMARA CIVIL, JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA, BANI	56, 57, 58, 59 y 60
43	Lic. Olga María Guzmán Ruíz	SALA CIVIL, TRIBUNAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE SAN CRISTOBAL	56, 57, 58, 59 y 60
44	Dr. Francisco Ant. Jerez Mena	PTE. CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, LA VEGA	61 y 62
45	Lic. Claudio A. Medrano Mejía	CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, S. F. M.	63
46	Lic. Eladio Ant. Pérez Taveras	PTE. CORTE DE TRABAJO, LA VEGA	64, 65, 66 y 67
47	Lic. Nancy Idelsa Salcedo	PTE. CORTE DE TRABAJO, SANTIAGO	64, 65, 66 y 67
48	Dr. Gabriel Santos	2DO. SUST DE PTE., CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, SANTO DOMINGO	68, 69, 70 y 71
49	Dra. Olga V. Herrera Carbuccia	PTE. CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN SANTO DOMINGO	68, 69, 70 y 71
50	Lic. Carmen Zenaida Castro	TRIBUNAL SUPERIOR DE TIERRAS, D. N.	72
51	Lic. Francisco Ant. Ortega Polanco	1ERA. SALA, CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, D. N.	73, 74 y 75

<b>NO.</b>	<b>JUEZ</b>	<b>TRIBUNAL</b>	<b>ARTÍCULO NUMERAL</b>
52	Lic. Rafael Antonio Báez García	TRIBUNAL DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA, SANTO DOMINGO	76 y 77
53	Lic. Martha C. Díaz Villafaña	CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, S. F. M.	78, 79, 80 y 81
54	Lic. José Ml. Glass Gutiérrez	1ER. SUST. DE PTE. CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, S. P. M.	82, 83, 84 y 85
55	Lic. Radhar Ant. Coronado Romero	1ERA. CÁMARA CIVIL, JDO. DE 1RA. INST., S. F. M.	86 y 87
56	Dr. Daniel Julio Nolasco Olivo	9NA. SALA, CÁMARA PENAL DEL JDO. DE 1RA. INST., D. N.	88, 89, 90, 91 y 92
57	Dr. Anselmo A. Bello Ferreras	1RA. SALA, CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, D. N.	93 y 94
58	Dra. Fanny Rosaura Cervantes Montes de Oca	PTE. CORTE DE APELACIÓN, PUERTO PLATA	95 y 96
59	Dr. Domingo R. Vásquez Correa	2DO. SUST. CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, SANTIAGO	97 y 98
60	Lic. Samuel Amaury Arias Arzeno y Dr. Justiniano Montero Montero	99	
61	Dr. Crispulos Tatis	CORTE DE APELACIÓN DE MONTECRISTI	100
62	Lic. Felicita Pérez Victoriano	CORTE DE TRABAJO, SANTIAGO	101
63	Dr. Julio César Canó Alfau	2DA. SALA, CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, D. N.	102
64	Lic. Newton Alexis Pérez Nin	PTE. DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE BARAHONA	103
65	Lic. Rafael Vásquez Goico	2DA. SALA DE LA CORTE DE TRABAJO, D. N.	104
66	Dr. Luis Alberto Adames Mejía	1ERA. SALA, CÁMARA CIVIL Y COM. DEL JDO. DE 1RA. INST., D. N.	105
67	Lic. Leonor Reyes Canalda	CÁMARA CIVIL Y COM., CORTE DE APELACIÓN, SANTIAGO	106
68	Dra. Adalgisa Santana Marcano	PTA. CORTE DE APELACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, DEL D.N.	107
69	Lic. Mildred Inmaculada Hernández Concepción	2DA. CÁMARA CIVIL, JDO. DE 1RA. INST., LA VEGA	108

<b>NO.</b>	<b>JUEZ</b>	<b>TRIBUNAL</b>	<b>ARTÍCULO NUMERAL</b>
70	Dra. Altagracia Norma Bautista de Castillo	PTE. CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, SAN CRISTÓBAL	109
71	Lic. Yadira Del Carmen De Moya	VICEPRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO TRIBUTARIO, D. N.	110
72	Lic. Sarah Alt. Veras Almánzar	PTE. DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL D. N.	111 y 112
73	Lic. Manuel Ulises Bonnelly Vega	3RA. SALA, CÁMARA PENAL, CORTE DE APELACIÓN, D. N.	113, 114 y 115
74	Lic. Domingo Antonio Gil	1ER. SUST. CORTE DE TRABAJO, SANTIAGO	116, 117, 118, 119 y 120
75	Lic. Estanislao R. Rodríguez	JUEZ, CORTE DE TRABAJO, SANTIAGO	116, 117, 118, 119 y 120