

# DOCTRINA

## EL CONGRESO NACIONAL

### EL CONGRESO NACIONAL

Sumario : 1.- Composición del Poder Legislativo. 2.- El Senado de la República. 3.- La Cámara de Diputados. 4.- Requisitos de elegibilidad para Senador y Diputado. 5.- Incompatibilidad con los cargos de Senador y Diputado. 6.- Vacantes en el Congreso. 7.- Prerrogativas y privilegios de los Senadores. 8.- Organización y funcionamiento de las cámaras legislativas. 9.- Atribuciones del Congreso Nacional. 10.- Atribuciones administrativas del Congreso. 11.- Atribuciones jurisdiccionales: la amnistía. 12.- Competencias exclusivas del Senado. 13.- Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados. 14.- El Juicio Político. 15.- Competencias exclusivas de la Asamblea Nacional. 16.- El procedimiento de formación de las leyes ordinarias: a) La Iniciativa Legislativa; b) Aprobación en la cámara de origen; c) La aprobación en la Cámara revisora; d) La Promulgación; e) La Publicación. Nota bibliográfica.

La parte orgánica de la Constitución de la República, que instituye y regula, como ya dijimos, los órganos constitucionales del Estado dominicano, comprende principalmente los Títulos IV, V, VI y VII. El Título IV está enteramente dedicado al Poder Legislativo y contiene prescripciones de tipo organizativo y procesales. Está estructurado en seis Secciones intituladas, respectivamente: Del Poder Legislativo, Del Senado, De la Cámara de Diputados, Disposiciones Comunes a ambas Cámaras, Del Congreso, y De la Formación y Efecto de las Leyes. En el presente capítulo, dedicaremos nuestra atención y esfuerzo a estudiar la configuración y las atribuciones del órgano legislativo.

El hecho de que la Constitución contemple en primer lugar al Poder Legislativo, en vez del Poder

Ejecutivo, por ejemplo, significa que las Cámaras Legislativas desempeñan funciones consideradas primordiales respecto a las de los demás órganos constitucionales. En efecto, siendo sus componentes los directos representantes de la voluntad popular, se les atribuye la importantísima misión de crear la mayor parte de las normas jurídicas que forman el ordenamiento del Estado.

### 1.- Composición del Poder Legislativo.

En nuestro sistema constitucional se confía la función legislativa al Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado. Se adopta, pues, un sistema bicameral. En base a este sistema, la función de legislar no está distribuida entre las dos cámaras, sino que es ejercida conjuntamente por ambas. Por consiguiente, cualquier acto -un proyecto de ley, por ejemplo- aprobado por la Cámara de Diputados no se convierte en ley, es decir, no se perfecciona y adquiere eficacia, si no es sucesivamente aprobado por el Senado, o viceversa. Por tanto, las dos cámaras se encuentran en un mismo plano de igualdad, reconociéndoles funciones idénticas, aunque la misma Constitución determine algunas atribuciones, con carácter de exclusividad, a cada una de ellas. También -como veremos- se exigen los mismos requisitos de elegibilidad para los cargos de diputado y de senador. En base a estas características nuestro sistema bicameral puede ser catalogado de racionalizado, esto es, ambas cámaras son iguales y la totalidad de sus miembros son elegidos directamente por el cuerpo electoral.

El sistema adoptado por nuestra Constitución no ha sido siempre el mismo. En nuestra agitada

historia constitucional se llevaron a cabo reformas que establecían un sistema monocameral, tal como lo contemplaba la revisión conservadora de diciembre de 1854 que instituyó una sola cámara, -el Senado Consultor- formado por sólo siete miembros. Igual ha sucedido con las denominaciones: en nuestro primer texto, el de 1844, se llamaba a la cámara alta (nuestro actual Senado), Consejo Conservador y a la baja, Tribunal.

## 2.- El Senado de la República.

El Senado es un órgano constitucional compuesto por miembros elegidos por sufragio universal y directo, tomándose como base territorial o circunscripción electoral, la Provincia. Para estos fines, se considera como provincia el Distrito Nacional, que como hemos visto, representa a la totalidad de las provincias. Por tanto, el número de senadores es de 27. El procedimiento electoral está contemplado en el Título X, Arts. 88 a 92 de la Constitución, pero, sobre todo, en la ley 5884 del año 1962 y sus modificaciones. El sistema electoral utilizado para la asignación de los escaños senatoriales es el uninominal o mayoritario relativo.

## 3.- La Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados es un órgano constitucional formado por representantes elegidos por sufragio universal a razón de uno por cada 50,000 habitantes o fracción de más de 25,000; pero se establece que ninguna provincia tendrá menos de dos diputados aunque su población sea inferior a la requerida. Este es el caso de Provincias como Pedernales, Santiago Rodríguez, Valverde, etc., que por tal virtud vienen a estar sobre-representadas. El número de diputados es establecido por la Junta Central Electoral, el máximo organismo electoral, tomando como base el último censo general de la población, que se lleva a cabo cada 10 años, y se publica en la Proclama con que la Junta convoca a elecciones y abre la campaña electoral. El sistema electoral utilizado para la atribución de los cargos de Diputado es el proporcional a lista.

## 4.- Requisitos de elegibilidad para Senador y Diputado.

Para ser Senador o Diputado, la Constitución establece, en los artículos 22 y 25, los requisitos de elegibilidad. Estos son:

- a) ser dominicano y estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Están excluidos, por tanto, todos aquellos dominicanos que hayan perdido la ciudadanía o cuyos derechos políticos estén suspendidos temporalmente en los casos previstos en los arts. 14 y 15 de la Constitución:
- b) haber cumplido la edad de 25 años. En otros países se establecen edades diferentes para senador y diputado;
- c) ser nativo de la circunscripción territorial que lo elija o haber residido en ella por lo menos durante cinco años consecutivos. Este requisito no significa que la residencia sea en el período inmediatamente precedente a la elección. En el caso de los naturalizados, éstos podrán ser elegidos sólo después de haber pasado 10 años desde el momento en que adquirieron la nacionalidad dominicana. Además, tienen que haber residido dentro de la jurisdicción que los elija durante los cinco años que preceden a su elección. Estos requisitos para el ciudadano y para el naturalizado se explican en razón de que el representante debe estar compenetrado con los problemas de su circunscripción territorial.

La verificación de estos requisitos está a cargo de la Junta Central Electoral, cuyo procedimiento se encuentra regulado en nuestra Ley Electoral vigente.

## 5.- Incompatibilidad con los cargos de Senador y Diputado.

En el artículo 18 de nuestra Carta Constitucional se declara incompatible el cargo de senador o diputado con cualquier otra función o empleo de la Administración Pública. Esta incompatibilidad no invalida la elección, pero el elegido debe renunciar al cargo administrativo para poder desempeñarse como senador o diputado. En otras palabras, en el caso de un Secretario de

Estado que sea propuesto candidato por un partido político y obtiene el escaño en las elecciones, para poder ocuparla debe renunciar a su calidad de funcionario público.

Esta incompatibilidad se justifica, 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 presidencial. Por esta razón se aceptan como compatibles únicamente los cargos honoríficos y de profesorado.

#### 6.- Vacantes en el Congreso.

Tanto los senadores como los diputados son elegidos por un período de cuatro años. Este período constitucional es colectivo, es decir, igual para todos los cargos electivos nacionales y locales. Cuando ocurre una vacante por incapacidad física o mental, muerte, renuncia o suspensión, la cámara a la que pertenecía el representante la cubre por un procedimiento establecido en los artículos 19 y 20. En efecto, no se procede a una elección general, sino que el partido político que presentó la candidatura del legislador a sustituir, debe someter una terna de candidatos a la cámara donde se presentó la vacante, en los siguientes 30 días de la ocurrencia, en el caso de que el Congreso se encuentre reunido. Si por el contrario, está en receso, el máximo organismo del partido deberá hacerlo en los primeros 30 días a partir de la fecha en que se reinicien las sesiones. Si esto no se hace en los plazos indicados, la cámara correspondiente procederá libremente a la elección para cubrir la vacante.

#### 7.- Prerrogativas y privilegios de los Senadores y Diputados.

Para que puedan desempeñar con seguridad e independencia sus funciones, las constituciones modernas conceden, por lo regular, a los legisladores, una serie de prerrogativas y privilegios. Con estas garantías se trata de obviar la ingerencia del Poder Ejecutivo o de otro organismo en la función legislativa.

En nuestra Constitución, la materia se encuentra regulada en los artículos 31 y 32. En primer lugar, los miembros de las cámaras

legislativas gozan de la más completa inmunidad penal por las opiniones que expresen en las sesiones. Esto es, son completamente irresponsable, o sea, no tienen que responder ante nadie por sus discursos, opiniones, votos etc.

En segundo lugar, se consagra la inviolabilidad personal; es decir, ningún senador o diputado puede ser privado de su libertad durante la legislatura sin la debida autorización de la cámara a la que pertenezca, a menos que sea aprehendido "in fraganti", es decir, en el momento de la comisión del crimen, en cuyo caso adquieren plena vigencia las normas de derecho común. A este privilegio se le denomina también inmunidad parlamentaria y se refiere sólo a los actos realizados por el representante o legislador fuera del ejercicio de sus funciones. Tiene como finalidad evitar que el Gobierno (Poder Ejecutivo) materialice persecuciones injustificadas contra sus adversarios para impedirles tomar parte en los debates.

A la solicitud que se dirige a la cámara se le llama suplicatorio. Pero aun habiéndose concedido esta autorización, el Senado o la Cámara de Diputados, y si no están en sesión o no constituyen quorum, cualquier miembro de ellas, podrá exigir que el legislador apresado sea puesto en libertad por el tiempo que dure la legislatura o parte de ella. En este sentido, el requerimiento de libertad lo hará el Presidente del Senado o el de la Cámara de Diputados, o el Senador o el Diputado, según el caso, al Procurador General de la República; pero si fuere necesario, el Senador o el Diputado podrá dar la orden de libertad sin necesidad del requerimiento, debiendo cualquier depositario de la fuerza pública proceder a cumplirla.

#### 8.- Organización y funcionamiento de la Cámaras Legislativas.

Tanto el Senado como la Cámara de Diputados tienen la facultad de reglamentar por vía propia todo lo concerniente a su servicio interior, a sus funciones, a fijar el número, la composición y la respectiva competencia de las comisiones legislativas encargadas de examinar los proyectos de ley que se le encomiendan. Esta autonomía, denominada facultad de reglamentación interna, está consagrada en el art. 28 de nuestra Constitución.

El reglamento interior del Senado fue aprobado el 15 de diciembre de 1938 y el de la

Cámara de Diputados el 14 de septiembre de 1937. En base a éstos, las cámaras legislativas eligen en su propio ámbito sus respectivos bufetes directivos, que están integrados por un Presidente, un Vice-Presidente y dos Secretarios, designados por un período de un año a contar del 16 de Agosto. Además, tienen la facultad de designar a sus empleados auxiliares y revocarlos a su conveniencia.

El Congreso Nacional celebra dos períodos de trabajos en el año, que se denominan legislaturas. Cada una de estas legislaturas tiene una duración de 90 días y se inician el 27 de Febrero y el 16 de Agosto. Estas son las llamadas legislaturas ordinarias y pueden ser prorrogadas por las mismas cámaras por sesenta días más, lo que acostumbran a hacer por medio de una simple resolución que no está sujeta a ninguna otra aprobación, en virtud de sus autonomías respectivas.

Al período entre ambas legislaturas se le denomina receso y tiene como finalidad, no el "descanso" de los legisladores, sino permitirles, si lo desean, ponerse en contacto con los núcleos políticos de los que proceden.

Además de estas legislaturas ordinarias, nuestra Constitución prevé la celebración de legislaturas extraordinarias por convocatoria del Poder Ejecutivo.

En la legislatura que se inicia el 16 de Agosto, las Cámaras deben proceder a designar su bufete directivo como ya dijimos. Tanto el Presidente del Senado como el Presidente de la Cámara de Diputados son titulares, durante las sesiones, de un poder disciplinario y representan a sus respectivas cámaras en todos los actos legales.

Como para algunas atribuciones determinadas las cámaras se reúnen conjuntamente, constituyendo la Asamblea Nacional, se establece que en esos casos, presidirá el Presidente de la Cámara de Diputados, y como Secretarios, los de ambas cámaras. En caso de falta temporal o definitiva del Presidente del Senado (y mientras no sea elegido el sustituto) tomará su lugar el Presidente de la Cámara de Diputados. Si también este último faltare, lo sustituirá el Vice-Presidente del Senado y, en su efecto, el Vice-Presidente de la Cámara de Diputados.

Cada legislatura ordinaria se descompone en una serie de sesiones que tienen una duración de varias horas consecutivas cada una. Para que cada Cámara pueda sesionar válidamente, se exige un

quórum o número legal, que en base al art. 30 de nuestra Constitución, es de la mitad más uno de los miembros de cada cámara. Para las deliberaciones o decisiones, se requiere la mayoría absoluta de los votos emitidos. Este quórum y esta mayoría se aplican para todas las cuestiones ordinarias; pero son superiores para la deliberación de determinados asuntos.

Para la toma de decisiones, el reglamento de cada cámara establece dos modos de votación: la ordinaria y la nominal (la secreta fue eliminada del Reglamento del Senado). La primera se efectúa por la alzada de mano para la afirmativa. La votación nominal se verifica así: el Secretario de la Cámara llama por lista y cada Diputado o Senador, al ser nombrado, expresa su voluntad diciendo precisamente "Sí" o "No" según sea su decisión.

Por último, la votación secreta, antes contemplada, se requería y utilizaba para determinados asuntos que los mismos reglamentos establecían.

Además del Bufete Directivo, las cámaras legislativas están organizadas en Comisiones legislativas, en número correspondiente al de Secretarías de Estado creadas por ley. Su principal función consiste en examinar e informar favorable o negativamente sobre los proyectos de ley que se sometan a su estudio, y recomendar las modificaciones que crean convenientes, independientemente del texto original. Cada comisión legislativa está formada por los miembros que juzguen convenientes los presidentes de las Cámaras; pero se establece que en ningún caso deben ser menos de tres. Estas comisiones cuyas funciones duran un año, son designadas por el Presidente de la cámara al iniciarse la Legislatura de Agosto. Cada comisión procede a elegir a su Presidente, Vice-Presidente y un Secretario que son asistidos por un Ayudante de Secretaría.

Los reglamentos internos de las cámaras y las normas de carácter consuetudinario que establece la praxis, conforman lo que se puede denominar el Derecho Parlamentario Dominicano. En este apartado, apenas hemos hecho referencia superficial a las más importantes.

## 9.- Atribuciones del Congreso Nacional.

El Congreso Nacional como órgano legislativo tiene plena atribución en materia legislativa, esto es, puede legislar sobre cualquier asunto -por nuevo y extraño que sea siempre y cuando no lesione los

derechos civiles, políticos y sociales que la Constitución confiere a los individuos. Por tanto, todo asunto de interés público que tenga o deba ser resuelto en forma permanente y con fuerza de ley, es en principio competencia del Congreso.

Pero no obstante esta planitud de competencia en lo legislativo, nuestra Constitución dedica la Sección V del Título IV' Art. 37 a señalar como atribuciones del Congreso una serie de materias o cuestiones para que sean resueltas por medio de ley. Pero hay que resaltar que no es por este señalamiento explícito que hace la Constitución que dichas materias son competencia del órgano legislativo. Entonces, cabría la pregunta: ¿por qué señalan? Podemos encontrar dos clases de razones que lo explican:

- a) motivos de índole histórica: cuando nació el Estado dominicano, éste no estaba organizado administrativamente. Se imponía, pues, un programa de organización administrativa. Y esto puede apreciarse si se examina el art. 211 de nuestro primer texto constitucional, en el que se determinó una serie de materias sobre las que se debía legislar en la primera legislatura;
- b) motivos de índole política: señalando una serie de materias como de la exclusiva competencia del Congreso, se evita que el Poder Ejecutivo lleve a cabo cualquier ingerencia por medio de decretos o de ordenanzas ejecutivas, que creen inconvenientes o precedentes perniciosos.

La plenitud de competencia legislativa del Congreso Nacional no es sólo un principio teórico; está previsto en el inciso 23 del art. 37 que reza: es atribución del Congreso "legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado, o contraria a la Constitución". Como puede apreciarse, la redacción no es muy feliz, ya que ningún otro Poder del Estado tiene competencia para legislar sobre materia alguna a excepción del poder reglamentario atribuido al Poder Ejecutivo. Por todo lo que antecede, los actos formalmente legislativos emanan únicamente del Congreso.

En los siguientes apartados examinaremos las atribuciones administrativas y jurisdiccionales del Congreso Nacional, así como también las del

Senado y de la Cámara de Diputados, consideradas separadamente.

#### 10.- Atribuciones administrativas del Congreso.

Si bien las constituciones modernas consagran el principio de la separación de los poderes del Estado, materializando lo que los constitucionalistas denominan independencia de poderes, en la realidad no se manifiesta un rígida separación, sino más bien una interdependencia. Y esto se puede explicar por razones lógicas: al ser el Estado un único ente que no puede actuar sino por medio de sus órganos, éstos no pueden desplegar actividades sin que estén mínimamente coordinadas. Entonces, cuando se habla de separación de poderes, es en sentido relativo, ya que razones de índoles históricas y prácticas determinaron que los padres de las constituciones modernas confirieran ciertas atribuciones a determinados Poderes del Estado que, dentro de la ortodoxia de la teoría de la separación de los poderes, debían haber sido atribuidos a otros.

Esto puede apreciarse en nuestra Constitución. En efecto, ésta atribuye al Congreso Nacional una serie de competencias de carácter administrativo, en cuanto no se manifiestan por medio de actos normativos ((generales y permanentes), sino mediante actos individuales y aislados. Entre las atribuciones que establece el art. 37 que venimos comentando, son de naturaleza administrativa:

- 1) aprobar o no el estado de cuenta que debe presentarle el Poder Ejecutivo (inciso 2);
- 2) declaración del estado de sitio (inciso 7);
- 3) declaración del estado de emergencia nacional (inciso 8);
- 4) aprobación del Presupuesto de la Nación (inciso 12);
- 5) concertación de empréstitos (inciso 13);
- 6) aprobación o no de los tratados y convenciones internacionales (inciso 14);

- 7) conceder la autorización al Presidente de la República para salir al extranjero por más de 15 días (inciso 17);
- 8) aprobación anual de los actos del Poder Ejecutivo (inciso 18);
- 9) aprobación o no de los contratos importantes que le someta el Presidente de la República (inciso 19);
- 10) traslado de las cámaras legislativas fuera de la capital (inciso, 20);
- 11) interpelar a los Secretarios de Estado y a los Administradores de los organismos autónomos del Estado Dominicano (inciso 22).

El Congreso ejerce todas estas atribuciones mediante actos que tienen forma de ley, pero la naturaleza o el contenido de los mismos son de índole administrativa, o sea, son leyes en sentido formal únicamente.

#### 11.- Atribuciones Jurisdiccionales: la amnistía.

En muchas constituciones modernas, y por ende, en la nuestra también, se reconoce al órgano legislativo la facultad de conceder la amnistía por motivos políticos. La amnistía consiste en el olvido total de ciertos hechos políticos sancionados por la ley penal, con la consecuencia de que sus autores y cómplices quedan automáticamente libres de cualquier condena judicial ya pronunciada o por pronunciarse, así como también, libres de toda incapacidad o inhabilitación jurídica que pudieran resultar de esos hechos.

En nuestra Carta Fundamental esta atribución se encuentra consagrada explícitamente en el inciso 21 del artículo 37; pero conviene resaltar que no siempre se ha establecido explícitamente. En efecto, en muchos de nuestros textos constitucionales se mantuvo un silencio absoluto al respecto, pero aún en estos casos se ha considerado que implícitamente se le confería esta facultad.

La concesión de la amnistía se aproxima a la función jurisdiccional, ya que ésta supone la supresión de una sentencia judicial. Entonces,

parece lógico pensar que el acto de amnistía es de la misma naturaleza que la sentencia, aunque tiene una fuerza mayor. Al menos así se ha considerado. La más reciente ley de amnistía es la marcada con el No.1 del año 1978 votada -no obstante las observaciones del Presidente Guzmán- por el Congreso instalado el 16 de Agosto de ese mismo año, fecha en que se dio inicio a un nuevo período Constitucional.

#### 12. Competencia exclusivas del Senado.

Aparte de su participación en el proceso de formación de las leyes, que estudiaremos más adelante, y de las atribuciones que se le confieren conjuntamente con la Cámara de Diputados, el Senado tiene una serie de competencias exclusivas que se encuentran consagradas en el artículo 23 de la Constitución. Estas son:

- a) elegir a los jueces de la Suprema Corte de Justicia y demás jueces de los tribunales creados por la Constitución y las leyes;
- b) elegir al Presidente y a los dos miembros que componen la Junta Central Electoral, máximo organismo electoral, así como también a sus suplentes;
- c) elegir a los miembros (5 por lo menos) de la Cámara de Cuentas de las ternas que le someta el Poder Ejecutivo. Como veremos más adelante, este órgano constitucional secundario tiene como atribución principal examinar las cuentas del Estado;
- d) aprobar o no los nombramientos de los funcionarios diplomáticos que le someta el Poder Ejecutivo, como también lo establece el inciso 4 del art. 55;
- e) juzgar a los funcionarios públicos electivos por mala conducta o por falta en el ejercicio de sus funciones, cuando son acusados por la Cámara de Diputados. A este procedimiento se le denomina Juicio Político o "impeachment", al que nos referiremos casi de inmediato.

Si se examina atentamente el contenido de cada una de estas atribuciones, las tres primeras pueden ser catalogadas como de carácter administrativo, mientras que la última tiene naturaleza jurisdiccional.

### 13. Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados.

De la misma manera que al Senado, también a la Cámara de Diputados se le atribuye una competencia exclusiva que está necesariamente concatenada con la función de tribunal político que se le confiere al Senado. En efecto, la Cámara de Diputados tiene el derecho de acusar ante el Senado a los funcionarios elegidos, en los casos determinados en el inciso 5 del art. 23. Como veremos, para poder ejercerlo se exige una mayoría muy calificada. Esta atribución puede considerarse de carácter administrativo-jurisdiccional en cuanto se asemeja a la función del ministerio público.

### 14.- El Juicio Político.

El Juicio Político consiste en el procedimiento mediante el cual la Cámara de Diputados acusa ante el Senado a los funcionarios electivos que incurran en faltas en el ejercicio de sus funciones o por mala conducta. Este procedimiento puede concluir con la destitución, suspensión y la inhabilitación para los cargos de honor y confianza. Para que la acusación pueda llevarse a cabo, la Constitución establece el voto favorable de las 3/4 partes de los miembros de la Cámara de Diputados. Y para que el Senado pueda pronunciar la pena se exige también la misma mayoría.

Como la Constitución en el Art. 8 Inciso 2, Literal (j) consagra que toda persona que sea juzgada tiene la facultad de ser oída en audiencia pública (salvo en los casos disciplinarios, como ya dijimos), se entiende también que en los casos de Juicio Políticos el funcionario bajo acusación debe ser oído o, por lo menos, citado antes de sufrir una condena.

En el pasado, muchos de nuestros textos constitucionales señalaban por sus cargos los funcionarios cuya destitución sólo podía resultar de un Juicio Político, pero en la actualidad se omiten las especificaciones incluyéndose, por

tanto, todos los funcionarios elegidos. Por consiguiente se puede considerar que también los síndicos, regidores y suplentes son susceptibles de ser juzgados políticamente. Para los jueces ocurre una situación especial, tal y como emerge del último párrafo del Art. 23. En efecto, están sujetos a Juicio Político, pero también a la autoridad de la Suprema Corte de Justicia.

Como ya dijimos, las sanciones que pueden ser aplicadas son la destitución del cargo; sin que ello excluya que el ex-funcionario sea sometido, posteriormente, a los tribunales ordinarios (Inciso 5 Art. 23).

La forma de Juicio Político que establece nuestra Constitución tiene su patrón en el sistema constitucional de los Estados Unidos de América, si bien las raíces históricas del mismo se pueden encontrar en el proceso evolutivo que dio lugar al Parlamento en Gran Bretaña que arranca a partir del año 1265.

En nuestro país, los casos de Juicio Político no han sido numerosos. Se recuerda siempre la acusación a que fue sometido el Presidente Juan Isidro Jiménez en el año 1916, que no concluyó con la destitución por haber éste renunciado antes. Recientemente el procedimiento se llevó a cabo en contra del ex-síndico del Distrito Nacional Manuel Jiménez, destituido por el Senado bajo la acusación de conspiración contra la República. A raíz de ello, y antes de pronunciarse la resolución condenatoria, Jiménez se asiló en una embajada latinoamericana. La gran debilidad institucional dominicana impide que el Juicio Político pueda funcionar como está previsto debido a que las crisis políticas de las que son un reflejo culminan siempre — ahí está el testimonio de la historia reciente y lejana — resolviéndose extra-constitucionalmente.

El Juicio político se diferencia claramente de la Interpelación Parlamentaria, aun si a raíz de la novedosa interpelación del Secretario de Educación, Bellas Artes y Cultos, Ing. Pedro Porrello, realizada en 1980, en comunicados oficiales de la Cámara de Diputados y en artículos de opinión publicados en la Prensa se confundían ambas instituciones.

En efecto, como ya se consignó el Juicio Político está destinado a funcionarios electivos mientras que son susceptibles de ser interpelados únicamente los Secretarios de Estado y los Directores o Administradores de Organismos

Autónomos, esto es, funcionarios administrativos dependientes del Poder Ejecutivo. La interpelación es un medio de control político administrativo de las acciones del Gobierno entendido éste puesto a disposición de las cámaras legislativas individualmente consideradas, es decir, es un mecanismo monocameral. Por esta razón consideramos que el Art. 1 de la Ley sobre el Desacato, proyecto originalmente presentado por el diputado Dr. Rafael Valera Benítez, es inconstitucional en cuanto hace interpelables a todos los funcionarios públicos incluyendo los electivos.

#### 15.- Competencias exclusivas de la Asamblea Nacional

Como ya tuvimos ocasión de ver, la función legislativa no es distribuida entre las dos cámaras que componen el Congreso Nacional, sino que es ejercida en forma conjunta por ambas, celebrando sus sesiones por separado. Ahora bien, existen ocasiones en que las dos cámaras sesionan conjuntamente. Entonces, a esta reunión conjunta se le denomina Asamblea Nacional. Y aquí cabe decir que el texto de nuestra Constitución es, en este punto, muy ambiguo, pues habla tanto de reunión conjunta como de Asamblea Nacional (Art. 29, 35, 36, 60 y 118). Interpretamos como sinónimas las dos expresiones.

Para que las sesiones de la Asamblea Nacional sean válidas, se requiere un quórum de la mitad más uno de los miembros de cada cámara. Las decisiones deben tomarse por mayoría absoluta de los presentes para casi todos los asuntos, pero también se prevén otras mayorías más calificadas para ciertos casos. El cómputo de los votos se hace sobre el pleno de la Asamblea sin tomarse en cuenta la calidad de cada miembro, es decir, que sea senador o diputado.

En cuanto a las atribuciones de la Asamblea Nacional, éstas dimanán de varios artículos de la Constitución. En efecto, son las siguientes:

- a) recibir el mensaje del Presidente de la República y las memorias de los Secretarios de Estado; (art. 29).
- b) celebración de actos conmemorativos o de otra naturaleza que no se relacionen con el ejercicio de las atribuciones

legislativas de cada cámara, ni con aquellas que la Constitución señala como exclusivas de cada una de ellas; (art. 29).

- c) examinar las actas de elección del Presidente y del Vice-Presidente de la República, proclamarlos y en su caso aceptarles o rechazarles las renunciaciones; (art. 36)
- d) elegir al sustituto definitivo del Presidente de la República en caso de falta definitiva del elegido y del Vice-Presidente, tanto antes como después de haber tomado posesión de su cargo; (Art. 60)
- e) proceder a la reforma de la Constitución de la República con los requisitos y procedimientos de lugar, Art. 118.

Con esto podemos dar por concluido el tema relativo a las atribuciones del Congreso Nacional y de la Asamblea Nacional. Sólo nos queda analizar en detalle el procedimiento de formación de las leyes ordinarias, al que la Constitución dedica la sección VI, del Título IV.

#### 16.- El procedimiento de formación de las leyes ordinarias.

En general, las constituciones modernas acostumbran a organizar detalladamente todo lo relativo al funcionamiento de los cuerpos legislativos, contrariamente a lo que ocurre con el Poder Ejecutivo y el Judicial, cuya reglamentación es confiada principalmente a la ley ordinaria. Es ésta la razón que explica la gran profusión de normas de carácter organizativo y de procedimientos que contiene la Constitución dominicana y que se refieren al Poder Legislativo como ya dijéramos. Y, al ser la principal función de éste formular las leyes del Estado, se entienden el porqué de la Sección VI del Título IV que se ocupa "De la Formación y Efecto de las Leyes".

Al ser bicameral nuestro sistema parlamentario, ambas cámaras -como pudimos apreciar- concurren conjuntas y sucesivamente en la creación de las leyes ordinarias. Podemos decir, entonces, que la formación y perfeccionamiento de

la ley es un proceso, un conjunto de fases que se denomina "Iter Legislativo". Son varias las etapas en que se articula, a saber:

- a) la iniciativa legislativa;
- b) la aprobación en la cámara de origen;
- c) la aprobación en la cámara revisora;
- d) la promulgación, y
- e) la publicación.

Veámoslas en detalle.

#### a) La Iniciativa Legislativa

Se entiende por derecho de iniciativa legislativa, la prerrogativa que se confiere a algunos funcionarios, organismos e instituciones, de presentar ante el órgano legislativo, proyectos de ley que deben ser obligatoriamente tomados en consideración, pudiendo ser discutivos y votados formalmente para su aprobación, modificación o rechazo.

Este derecho se diferencia de la facultad de petición que se confiere a todos los ciudadanos, aunque no esté consagrada explícitamente por la Constitución, en cuanto ésta no implica que la petición deba ser obligatoriamente sometida a votación o discutida. Por ejemplo, si un ciudadano envía al Congreso un ante-proyecto (no proyecto de ley), a lo único que pudiera tener derecho es a que se le acuse recibo, mientras que si un legislador presenta una propuesta de ley, esto es, un proyecto, éste tiene que ser tomado en cuenta.

Según el art. 38, tienen derecho a la iniciativa legislativa:

- 1- Los senadores y los diputados;
- 2- El Presidente de la República;
- 3- La Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales;
- 4- La Junta Central Electoral en asuntos electorales.

Tanto la Suprema Corte de Justicia como la Junta Central Electoral tienen derecho a iniciativa legislativa limitado. La primera, sólo a los asuntos

relacionados con el Poder Judicial, esto es, con la organización de los tribunales, sus competencias, el procedimiento que deben seguirse en ellos etc. La segunda, para todo lo relativo a la reglamentación y organización del proceso electoral, a los partidos políticos, al registro electoral, etc.

El Presidente de la República, por el contrario, es el funcionario que tiene más amplia iniciativa, ya que existe una ley, como es la de Gastos Públicos, que sólo puede ser propuesta por dicho magistrado, tal y como lo establece el inciso 23 del art. 55.

La Constitución dispone que cuando un senador o un diputado somete un proyecto de ley, podrá sostener su moción en la otra cámara. Cuando, en cambio, el proyecto haya sido propuesto por el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia o la Junta Central Electoral, estos podrán sostenerlo en ambas cámaras mediante un representante. Se establece este mecanismo en cuanto no forman parte del órgano legislativo.

#### b) Aprobación en la Cámara de Origen

La aprobación del proyecto de ley sometido a una cámara, que por ser la primera se puede denominar de origen, es la segunda fase del proceso legislativo. Al respecto, la Constitución prevé dos procedimientos de aprobación:

- 1- el procedimiento normal, y
- 2- el procedimiento de urgencia.

**Procedimiento normal.** Este procedimiento ofrece mayores garantías de ponderación en el examen de los proyectos de ley, pero presenta quizá el inconveniente de ser mucho más lento. Está contemplado en los arts. 39 y 40 de la Constitución y en los números del 29 al 40 de los reglamentos internos del Senado y la Cámara de Diputados. Los pasos en que se articula son los siguientes:

- 1- El proyecto de ley es tomado en consideración por el pleno de la Cámara luego de haber sido incluido en el orden del día de la sesión.
- 2- Se determina si debe ser enviado a la comisión legislativa competente para ser sometido a estudio. Si no es enviado a

comisión, el proyecto es sometido a la consideración del plenario para su discusión determinándose previamente el procedimiento de aprobación.

3- Si es enviado a comisión para estudio:

3.1 La comisión puede llamar a vistas públicas, esto es, invitar a las personas e instituciones interesadas en el proyecto a emitir sus puntos de vista para edificarla.

3.2- La comisión elabora y presenta su informe al Presidente de la Cámara.

3.3- El Presidente de la Cámara fija la discusión del proyecto en el orden del día de una próxima sesión.

4- Si el proyecto no fue enviado a comisión, o luego de conocer el informe de la misma si lo fue, el Presidente de la Cámara lo somete al plenario.

5- Se lleva a cabo la primera discusión artículo por artículo y frase por frase y es votado.

6- Media un día franco (24 horas en la costumbre parlamentaria dominicana). Esto es, si el proyecto es discutido, por ejemplo, un martes, la segunda discusión no puede llevarse a cabo sino el miércoles o días después.

7- Se lleva a cabo la segunda discusión en igual manera que la anterior y es votado. Las votaciones se verifican de acuerdo a los reglamentos de cada cámara y se adoptan los tipos de votaciones que ellos establecen según la materia y las proposiciones de los legisladores.

En el derecho parlamentario de otros países se utiliza el procedimiento normal y ordinario para determinados proyectos de ley que por su importancia y trascendencia exigen la mayor garantía de ponderación. Nuestra Constitución establece solo dos discusiones, pero en pasadas reformas se requerían tres.

**Procedimiento de urgencia.** El procedimiento de urgencia que establecen la Constitución y los reglamentos de las cámaras legislativas en los mismos artículos citados anteriormente siguen las mismas fases del procedimiento normal y ordinario. La única diferencia entre ambos estriba en que las dos discusiones requeridas se llevan a cabo de manera consecutiva, aunque se celebren el mismo día. También se exige, en la segunda discusión, una mayoría más calificada: las dos terceras partes (2/3) de los legisladores presentes en la sesión. Para que se pueda seguir este procedimiento se requiere que el proyecto de ley haya sido declarado de urgencia.

El requerimiento de una mayoría más calificada tiene por objeto evitar que una exigua mayoría, a favor de un proyecto de ley determinado, aproveche la oportunidad para hacerlo de manera sorpresiva en ausencia de otros legisladores con cuya presencia las votaciones quizá arrojarían otros resultados.

La declaratoria de urgencia de un proyecto de ley conviene a la cámara legislativa donde se originó, no ya en las dos cámaras, y esto en virtud de la independencia de cada una de ellas. En consecuencia, puede darse el caso de que una cámara declare de urgencia un proyecto y la otra no.

c) Aprobación en la Cámara Revisora

Después que un proyecto de ley haya sido aprobado por la cámara en donde se presentó, se envía a la otra cámara para su consecuente aprobación. Se denomina, entonces, a esta última, cámara revisora. Para el examen y aprobación del proyecto de ley en ésta, se adoptan los mismos procedimientos que hemos ya descrito.

Como el proyecto de ley requiere para su perfeccionamiento el ser aprobado en un texto idéntico, si la segunda cámara lo modifica debe ser enviado nuevamente a la cámara de origen que deberá conocerlo ya modificado. Si esta última lo aprueba con sus modificaciones, el proyecto de ley se convierte en ley y está listo para ser enviado al Presidente de la República para agotar las dos últimas fases del iter legislativo. En la hipótesis de que el proyecto sea modificado en la cámara revisora y reenviado a la cámara de origen y ésta no acepte la modificación, entonces el proyecto es

reenviado nuevamente a la cámara revisora y si ésta no las aprueba, según el Art. 43 de la Constitución, es desechado, no pudiendo ser presentado sino hasta la legislatura siguiente.

Si el proyecto de ley es rechazado en la cámara de origen no puede presentarse en la cámara revisora. Así mismo no puede ser presentado en la misma legislatura en ninguna de las dos cámaras. Debe esperarse cuando menos a la próxima legislatura ordinaria.

Como ya dijimos, cuando el proyecto de ley es aprobado por ambas cámaras se convierte en ley, es decir, tiene todos los requisitos de validez.

#### b) La Promulgación

Con la aprobación de la ley por ambas cámaras, la competencia del órgano legislativo culmina. Para ser ejecutoria sólo se necesita la sanción del Jefe del Estado. Entonces, la promulgación de la ley, y la consecuente publicación, es un requisito para que lo sea.

La promulgación consiste en la firma del Presidente de la República, lo que generalmente hace después de ponerle un texto por el cual manda a que se publique la ley para su conocimiento y cumplimiento. Este texto se denomina fórmula promulgatoria y reza de la siguiente manera:

“En ejercicio de las atribuciones que me confiere el artículo 55 de la Constitución de la República:

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

DADA en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los ... días del mes de ... del año ..., años ... de la Independencia y ... de la Restauración.

Firma del Presidente”.

La Constitución establece el plazo de ocho (8) días después de recibida la ley del Congreso Nacional para que el Presidente Proceda a la promulgación. Este plazo es más reducido si la ley fue declarada de urgencia en la última cámara: tan sólo tres (3) días después de recibirla.

El Jefe del Estado no puede eximirse de la promulgación: es obligatoria. Pero la Constitución le reconoce la potestad de ejercer un control preventivo que se manifiesta a través de poder de observación (o derecho al veto). En general, este es ejercido aduciendo una serie de razones, como por ejemplo, que la Ley es inconveniente por el sentido de sus disposiciones, o por la forma de redacción o, aún, por ser reputado inoportuna en el momento en que ha de entrar en vigor.

En algunas constituciones monárquicas en el pasado el veto era definitivo, es decir, hacía caer total y definitivamente a la ley vetada. Por esto puede decirse que el Jefe del Estado era una especie de árbitro final. En cambio, en las constituciones modernas el veto es simplemente suspensivo. Es éste el tipo que establece nuestra Constitución, en la que ni siquiera se habla de veto sino de observación a las leyes.

Este sistema está regulado en el art. 41 y en él se establece que cuando el Presidente estime que la ley es inconveniente o inoportuna puede devolverla el Congreso con sus observaciones por vía de la cámara revisora. Esta última deberá someterla a aprobación nuevamente en la sesión más próxima.

Si la Ley es aprobada en su texto original, (es decir, sin tener en cuenta las observaciones del Presidente) con una mayoría calificada de las 2/3 partes de la totalidad de los miembros de ambas cámaras es remitida nuevamente al Presidente quien deberá obligatoriamente promulgarla y publicarla. Si no lo hace, aunque la Constitución no dice nada al respecto, se entiende que cometería una falta en el ejercicio de sus funciones, exponiéndose al procedimiento de sanción establecido en los arts. 23 y 26.

En el caso de que en la primera o segunda cámara la ley en su texto original no pueda ser aprobada con la mayoría requerida, debe considerarse desechada por efecto de las observaciones del Presidente de la República. Si por el contrario, se aceptan las observaciones del Presidente, se entiende que la aprobación, con las modificaciones, se hace por mayoría absoluta de los presentes, es decir, la requerida regularmente.

#### e) La Publicación.

Como ya dijimos, la promulgación contiene la orden de publicación de la ley. Por esta razón, algunos autores consideran la publicación como

parte de la fase de la promulgación. En cambio, pensamos que si bien aquella es una consecuencia de ésta, puede ser considerada con cierta independencia, como la fase concluyente del iter legislativo.

La publicación consiste en la inserción de la Ley, a cargo del Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, en la colección de actos oficiales del Estado y en el anuncio de la inserción y de la publicación del texto íntegro de la ley en la Gaceta Oficial de la República. La publicación de la Ley debe realizarse dentro de los 15 días a partir de la fecha de la promulgación.

La publicación de la ley se hace para llevarla a conocimiento del público, y en particular, de aquellos que deben hacerla observar y cumplir. La Publicación le confiere obligatoriedad a la ley desde una fecha determinada. Este plazo no lo establece la Constitución sino la ley ordinaria, como podemos apreciarlo en el art. 1 del Código Civil, en el que se establece que las leyes son obligatorias al día siguiente de su publicación en el Distrito Nacional y al segundo día en el interior del país.

Pero también la propia ley puede determinar otros plazos para su obligatoriedad, acortando el plazo ordinario entre la promulgación y su publicación en la Gaceta Oficial o, por el contrario, alargándolo, lo que sucede más frecuentemente cuando se trata de leyes que modifican un régimen legal previamente establecido -como por ejemplo las que modifican el Código de Procedimiento Civil, que implica necesariamente una transición al

nuevo. En este último caso, la ley se considera vigente, pero su efectividad es diferida hasta una fecha posterior.

Para acortar el plazo, generalmente, se utiliza la prensa nacional antes de la publicación en la Gaceta Oficial; pero aun en este caso la fórmula promulgatoria deberá autorizar la vigencia desde la publicación en un diario de circulación nacional.

Según el artículo 44 de la Constitución, las leyes deberán ser encabezadas con la frase:

“EL CONGRESO NACIONAL

En Nombre de la República:”. Además, ordinariamente:

“Ha dado la siguiente ley:

.....

DADA en la sala de Sesiones de (Senado y Cámara de Diputados), Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los ... días del mes de ... del año ..., años ... de la Independencia y ... de la Restuaración.

Presidente de la Cámara y Secretarios”.

Con esto podemos pasar al estudio del Presidente de la República, órgano constitucional de extraordinaria importancia constitucional y política.

DR. JULIO BREA FRANCO

