

## RELATORÍA.

### Taller de inducción a la función legislativa a propósito de los legisladores electos 2020-2024.

Este encuentro cristalizó un verdadero espacio de ideas y criterios sobre el amplio espectro que abarca la función legislativa de cara al desarrollo nacional y la institucionalidad democrática, dentro de ello, muy especialmente, se dilucidó, desde una perspectiva integral, el rol crucial del Congreso Nacional en su calidad de poder del Estado, siendo el órgano que mejor representa el pluralismo de la sociedad dada su condición de asamblea colegiada electa por voto popular.

A manera de inicio para esta sesión de trabajo, contamos con la conferencia magistral titulada “**El Congreso Nacional: su rol para garantizar la estabilidad democrática y el desarrollo nacional**” a cargo del *Magistrado Milton Ray Guevara*, juez presidente del Tribunal Constitucional, quien AL inicio apuntó que el Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo. Apuntó la premisa de que los grandes debates de la sociedad tienen lugar en las cámaras.

Se habló de la Génesis de la idea de parlamento situando la época del rey Enrique III en Inglaterra donde surge una especie de oposición que integró eclesiásticos, laicos y caballeros, de ahí encontró punto de partida la Cámara de Loes del siglo 14. De la experiencia histórica inglesa y del desarrollo del constitucionalismo 18 y 19 se nutrió el constitucionalismo que siguió posteriormente, bajo el precepto de que no hay democracia sin parlamento, esto es sin Congreso. El magistrado presidente, la configuración del gobierno político de la provincia tiene una marcada influencia en la constitución de Cádiz, la cual a su vez recibió influencia de los principios liberales de la revolución francesa.

Como contexto histórico respecto del constitucionalismo dominicano, se identifica la Constitución primigenia que fue la del año 1844; en ella, El Congreso de la República en la Constitución de 1844 estaba compuesto de dos órganos: el Tribunado –compuesto por 15 diputados– y el Consejo Conservador, hoy senado, conformado por cinco miembros, uno en razón de cada provincia. Se repasó la evolución de la estructura bicameral del Congreso Nacional que encuentra origen en raíces norteamericana y francesas.

El bicameralismo se ha entendido como una pieza fundamental para la institucionalidad democrática pues enarbola la limitación del poder y concretiza de manera perfecta la separación de poderes.

La constitución de 2010 marcó un cambio de paradigma en el constitucionalismo dominicano, asentando un Estado social, democrático y de derecho. Se destacó que la Constitución de 1963 fue la primera referencia espíritu progresista y democrática y de la vocación social de la norma fundamental, siendo, junto a la de 2010, las dos grandes referentes de la evolución del pensamiento constitucional dominicano.

Reiteró que el artículo 7, que puntualiza el Estado social, convierte a nuestra Constitución en un instrumento de lucha contra la pobreza. Recoge los principios fundamentales del estado dominicano en concordancia al principio contemporáneo. Además precisó que la Constitución promueve un nuevo paradigma de ciudadanía, al modificar el modelo de “ciudadanía representativa” imperante en las Constituciones anteriores, al transformarlo en un modelo de “ciudadanía participativa”.

El magistrado desglosó las tres grandes cláusulas del Estado declarado en la Constitución dominicana del 2010. Con relación al Estado Democrático: la soberanía reside estrictamente en el pueblo, manifestándose en su forma de elección directa de sus representantes; requiere el respeto a la dignidad humana y derechos fundamentales y la separación de poderes.

Sobre el Estado Social: implica garantizar la procura existencial del ser humano, esto es el mínimo vital de sus ciudadanos para poder desenvolverse en la sociedad. Para ello se requiere también la extensión las políticas públicas de los espectros tradicionales de salud y educación intervención mundo laboral y económico, medioambiente, cultura, entre otras. El Estado debe promover las condiciones normativas, institucionales y estructurales para materializar el derecho de igualdad.

Para el Estado Derecho se destaca una serie de principios, entre otros, sometimiento a la legalidad por parte de la administración pública, supremacía de la ley frente a la potestad reglamentaria del ejecutivo, y la protección del ciudadana por intermedio de los tribunales; así también la protección jurisdiccional de la actividad legislativa por ante el Tribunal Constitucional.

El Constituyente de 2010 procuró fortalecer un sistema de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado para garantizar la estabilidad democrática, siendo una herramienta crucial para ello las funciones adjudicadas al Congreso Nacional relativas a la fiscalización. Esta tiene todas las herramientas para lograr un régimen presidencial sin caer en el presidencialismo siempre y cuando el Congreso Nacional asuma el rol integral que la norma fundamental le atribuye.

Por otro lado, de los aspectos que aborda la idea de Estado Social se rescató lo relativo al papel singular que debe desempeñar el Congreso en cuanto al desarrollo nacional mediante sus atribuciones de vigilar, fiscalizar y controlar que el Poder Ejecutivo cumpla a cabalidad con la estrategia nacional desarrollo en base al presupuesto aprobado, esto siempre teniendo en consideración los presupuestos y/o objetivos sociales que se persiguen: crecimiento económico, equidad, sostenibilidad medioambiental, redistribución de las riquezas, entre otros.

Terminó su disertación con la idea de que el Congreso Nacional debe ser una escuela, más aun, el catalizador de la democracia en nuestra Republica Dominicana, siendo una garantía de diálogos y consensos entre los partidos políticos. Exhortó a los legisladores electos que deben priorizar su amor al pueblo y sus provincias manteniendo el contacto con sus conciudadanos y una dinámica efectiva de rendición de cuentas.

Siguiendo el curso de esta actividad, se desarrollaron tres grandes bloques temáticos. El primero de ellos versó sobre las fuentes normativas primarias de la actividad congresual, iniciando por **la Constitución como norma en el marco de las funciones congresuales**, tema tratado por la magistrada *Ana Isabel Bonilla Hernández*.

Su disertación partió de la idea de que cada ordenamiento estatal debe tener una Constitución y que la misma debe contar con una serie de elementos, dentro de los cuales resaltan: la afirmación y tutela de los derechos de los ciudadanos y su primacía en el ordenamiento estatal; el respecto de los poderes públicos por parte de jueces de un orden independiente; la separación de los poderes; la previsión de instrumentos y técnicas de limitación del poder político; el sometimiento de todos, incluyendo los poderes públicos, a la ley como fundamento de la soberanía; la adopción de decisiones políticas basadas en el principio de mayoría; una esfera política autónoma de la esfera religiosa y la existencia de un órgano de control de la constitucionalidad de la ley.

Debe primar una Constitución viviente, esto es una Constitución conocida, amada y defendida.

A manera de principio básico se estableció que la Constitución está vinculada con el surgimiento de los Estados democráticos siendo el soporte jurídico de su organización; mediante ella el legislador constituyente establece el funcionamiento, los principios y valores que constituyen el Estado, para que, al ser proclamada, adquiera fuerza vinculante respecto de todos los habitantes.

Se resaltó que el Poder Legislativo, primer poder del Estado, es depositario de la soberanía nacional y pluralidad política. Teniendo a su cargo las funciones de legislar, fiscalizar y representar al pueblo; su límite real, basado en el principio de legalidad, es la Constitución en razón al principio de supremacía constitucional.

A raíz de una pregunta sobre la eliminación del tema de arrastre y el mantenimiento del método D'hondt, la magistrada explicó de manera detallada que, a su juicio, este método desdibuja la intención del voto preferencial y favorece la proporcionalidad de los partidos mayoritarios en detrimento de aquellos minoritarios.

Habló sobre la máxima *in dubio pro legislatore* que manifiesta que si el legislador vota una ley, esa ley nace con una presunción de constitucionalidad; sin embargo, no exime del deber del legislador de hacer un examen previo en función de su sometimiento a la Constitución. La ley no exige que sea redactada de manera complicada, sino su objetivo y los mecanismos de sanción. Así también aclaró que la inmunidad que favorece al legislador no es sobre la persona sino respecto de la función.

Enfatizó que es a través de la labor legislativa que se elaboran las normas como expresión de la voluntad popular, cuya fuerza jurídica sólo está sometida a la supremacía de la Constitución.

Finalizó su participación refiriendo el reto de los legisladores de encontrar el equilibrio entre el sentido de lealtad política debida al partido u organización por el que resultó electo, con el sentido de compromiso de abogar por los intereses de la demarcación que representa y los de la República, que es en nombre de quien legisla.

Siguiendo con las fuentes normativas primarias, la *Dra. Jimena Conde* abordó el segundo tema del primer bloque temático titulado: **Incidencia del derecho internacional en la actividad congresual.**

Se inició con los parámetros indicados en el marco normativo: la República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del Derecho internacional. Esta apertura convive con la supremacía de la Constitución, en la medida en que esta también prevé garantías específicas para asegurar la operatividad interna de las normas generales del Derecho internacional y los compromisos que de estas se desprenden sin desarticular la superioridad normativa del orden constitucional.

En el caso particular del Poder Legislativo, puntualizó que la Constitución lo faculta a ejercer un control o fiscalización de corte político que persigue verificar que los compromisos internacionales no choquen con el texto constitucional antes de que entren formalmente en vigor y se conviertan en fuente directa del ordenamiento jurídico nacional ni tampoco que las normas de Derecho interno desvirtúen las obligaciones internacionales ya implementadas en el ordenamiento.

Conde, enfatizó que se trata, por un lado, de un control previo de constitucionalidad de las futuras normas internacionales convencionales por parte del Tribunal Constitucional, así como de un control o fiscalización de corte político atribuido al Poder Legislativo.

En ese mismo orden de ideas subrayó que el Poder Legislativo controla políticamente la conducción ejecutiva de las relaciones exteriores en la medida en que la Carta Sustantiva faculta a ambas cámaras legislativas a «aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo» pues sin su aprobación estos «no tendrán validez ni obligarán a la República», previo al aludido ejercicio de control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional.

De igual manera, la Constitución atribuye al Senado de la República la facultad de «aprobar o desaprobar los nombramientos de embajadores y jefes de misiones permanentes acreditados en el exterior que le someta el Presidente de la República».

En ese sentido, nos ilustró respecto al hecho de que, el control político ejercido por los miembros de las cámaras legislativas obedece a las obligaciones políticas propias de la representación política que los distintos legisladores electos ejercen respecto del pueblo que los ha elegido, aspecto identificador de las democracias representativas como la dominicana.

Esta naturaleza representativa del control político hace que las decisiones adoptadas por el Poder Legislativo sobre los derechos y libertades, así como sobre el alcance de los compromisos internacionales adquiridos por el Poder Ejecutivo, sean tan importantes como las decisiones jurisdiccionales, si no más, pues asegurar la defensa de los derechos fundamentales y garantizar la supremacía constitucional no es solo responsabilidad del Poder Jurisdiccional.

Se insistió en que la tarea del legislativo de armonizar la normativa interna con las responsabilidades asumidas mediante los compromisos internacionales abarca una aplicación dual, de un lado, la elaboración de leyes que vayan en

orden de concretizar esos objetivos aprobados en el derecho internacional y, por otro lado, votar la supresión de cualquier norma que contravenga los mandatos de este.

Además indicó que el Derecho internacional también incide en la actividad congresual a partir de la obligatoriedad que recae sobre todas las autoridades públicas, sin excepción, de ejercer un control de convencionalidad en los términos establecidos por el sistema interamericano y en la medida en que la normativa de este sistema es parte integral del bloque constitucional dominicano.

Advirtió finalmente que son las cámaras legislativas que teóricamente cuentan con la sensibilidad política necesaria para que ciertas decisiones, aunque jurídicamente fundamentadas, tengan la legitimidad popular necesaria, así como la posibilidad de que dichas decisiones sean efectivamente obedecidas y ejecutadas en la práctica.

Se continuó con una breve precisión sobre la **normativa interna de las cámaras como presupuesto de la actividad congresual**, tratado por el *licenciado Marcos Cruz*, asesor del Congreso Nacional.

A modo de guía del trabajo diario de los legisladores se identifican los reglamentos de la Asamblea Nacional, interno del Senado e interno de la cámara de diputados.

Dentro de la estructura organizativa de la cámara de diputados podemos hablar de, en primer orden, los órganos sustantivos, compuesto por el pleno, la comisión general, el bufete directivo y las comisiones permanentes, especiales y bicamerales; de otro lado, dentro de los órganos políticos se encuentra la comisión coordinadora y los bloques partidarios. Complementan la estructura todos los órganos de apoyo que concentran todos los departamentos que interactúan y los órganos de consultoría y asesoría.

La labor legislativa inicia en ambas cámaras con la junta preparatoria y elección del bufete directivo.

A modo de síntesis, se rescató que la función legislativa concentra en su actividad diaria, actuar con plena libertad en apego al deber de representación del pueblo; presentar iniciativas de ley y de resolución, ser invitados a las reuniones de trabajo de las comisiones y someter enmiendas a las iniciativas legislativas.

Respecto a la labor de fiscalización, enfatizó que un solo legislador, aunque no tenga bloque partidario, tiene la facultad de motivar el interés del Congreso en

aras de su deber de fiscalización mediante la iniciativa de resolución de investigación de determinada actuación.

Finalizó indicando la importancia como herramienta de las comisiones bicamerales, que, en leyes muy complejas, permite que haya un consenso y una línea de trabajo más expedita al conjugar ambas cámaras permitiendo al proyecto de ley fluir en la estructura bicameral que tenemos. Se destacó también la importancia de la función que tiene la cámara bicameral respecto a la evolución de las memorias anuales de los ministros de Estados y la presentación de la recaudación e inversión de rentas del Ejecutivo.

Para el segundo bloque temático sobre la protección y control de la actividad congresual, el *licenciado Félix Tena de Sosa*, coordinador académico de esta jornada, nos conversó sobre el **Control Jurisdiccional de la Actividad Parlamentaria**, desde una mirada exploratoria desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Enfatizó que el Tribunal Constitucional viene a completar la división tripartita clásica de poderes ante la insuficiencia de esta última para controlar el ejercicio del poder y evitar su desnaturalización autoritaria. Se trata, pues, de un producto de la falta de respeto a la Constitución por los poderes clásicos del Estado.

El control de la constitucionalidad de la ley constituye la primera y más esencial función del Tribunal Constitucional, y es la única de la que no puede prescindir, ya que este órgano fue concebido primordialmente para garantizar — parafraseando a Kelsen— que los límites jurídicos al ejercicio del poder no serán transgredidos.

Se destacó, que cuando se trata de la actividad legislativa, el Congreso Nacional actúa conforme a los procedimientos prescritos por la Constitución y en el marco de los mandatos materiales que ella establece para direccionar o limitar el ejercicio de su función.

En cuanto al control de la constitucionalidad puntualizó que es ejercido por el Tribunal Constitucional a través de la acción directa de inconstitucionalidad, el cual es un proceso que tiene como notas características el ser de control directo, concentrado, abstracto, objetivo y represivo. En ese orden refirió, que el control de inconstitucionalidad puede ser ejercido, por razones de carácter material, por infracción de procedimiento, por razones de incompetencia, y por omisión inconstitucional.

En cuanto a la inconstitucionalidad por vulneración material de mandatos constitucionales se estableció que la misma procura verificar la compatibilidad normativa entre la Constitución y las leyes, para establecer si la disposición atacada contraviene o armoniza con los cánones constitucionales.

Asimismo recalcó que se puede invocar la inconstitucionalidad procedimental, la cual verifica que el Congreso Nacional cumpla con el trámite constitucional pudiendo abarcar lo relativo a prácticas de antaño contrarias al procedimiento que indica la Constitución e, incluso, lo relativo al deber de cumplir con lo dispuesto en sus reglamentos internos.

En cuanto a la inconstitucionalidad por razones de competencia se indicó que esta modalidad de infracción constitucional ocurre cuando un órgano actúa suplantando las competencias que la Constitución otorga a otro, o porque carece de competencia para utilizar la categoría normativa empleada para producir un el documento normativo.

A su vez explicó que la inconstitucionalidad por omisión se ejerce cuando el Congreso Nacional por inercia deja de regular por un período de tiempo irrazonablemente extenso un asunto para el que existe una expresa reserva de ley o cuando se advierte que el vacío legal que afecta la protección de derechos fundamentales.

A modo de resumen, se precisó que la actividad legislativa sujeta al control de constitucionalidad contempla las leyes, las resoluciones sobre contratos, el presupuesto general del Estado, la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional. Así también dentro de las decisiones que pueden adoptarse por el Tribunal Constitucional, rechazo de la inconstitucionalidad, anulación del precepto invocado como inconstitucional, emisión de un criterio interpretativo, que puede ser aditivo, supresivo o interpretativo en sentido estricto, y por ultimo exhortativo.

Continuando con esta esfera de protección y control, *el licenciado Amaury Reyes* versó sobre el **Estatus del legislador y Protección de la Función Legislativa**.

De este tema se hizo un abordaje dual. En primer orden, sobre el estatuto de la función legislativa y, posteriormente, los privilegios e inmunidades de la función legislativa.

Precisó que la representación popular que encarna el legislador no resulta en una modalidad de contratación directa ni con el pueblo, ni con personas y/o grupos



específicos, inclusive, tratándose de los electores que le han votado. El legislador, inmediatamente es elegido, debe legislar para todos, esto es la totalidad de la nación, incluyendo allí, la totalidad de electores.

El expositor hizo hincapié en que esto encuentra fundamento en la prohibición del mandato imperativo que en propósitos prácticos es la máxima garantía de la representación popular, esto se explica en que el legislador no se subsume a persona alguna ni estrictamente a su partido, pues el estatuto de legislador contempla la generalidad de la representación y, de igual forma, refiere a la independencia del mismo. Sobre la relación con el partido, se destacó que la organización no puede condicionar la conciencia del legislador para votar de una forma específica, en consecuencia el legislador no puede ser sujeto a una coerción para seguir un lineamiento partidario.

Se refirió sobre la vacancia y cesación de mandato por renuncia, muerte, destitución, para ello el organismo máximo de su partido presenta la terna y de no ser así la cámara a la que pertenece procede a su proposición. De esto se destacó que la norma es nula sobre de donde es que se elige la referida terna, así como también develó la existencia de un problema de inexistencia de regulación de respecto al partido que decida no emitir la terna o que el partido haya sido disuelto o haya sido objeto de pérdida de personalidad jurídica.

En cuanto a las incompatibilidades subrayó que no se pueden agregar más requisitos de los que establece la Constitución. De ello, indicó que la función del legislador es exclusiva, pudiendo solo dedicarse a la docencia. Para ello, desde una visión ética y en consonancia a las disposiciones en este sentido, sugirió como parámetro reflexionar respecto qué puede suponer un conflicto de interés con la función legislativa.

Con relación a los privilegios e inmunidades de la función, se identifican los privilegios de la responsabilidad del legislador, como lo es la exclusión del procedimiento ordinario de la jurisdicción penal llevándolo directamente a sede de la Suprema Corte de Justicia, ahí conviene a los legisladores revisar como equilibrar el derecho a recurrir en sede única con el derecho a un debido proceso que incluya un derecho a recurrir delimitado.

Por ultimo destacó lo relativo a la inmunidad diferenciando la inmunidad de opinión, que refiere a que todo lo dicho en el hemiciclo está protegido y no puede ser atacado mediante un procedimiento en sede civil y/o penal, tomando en consideración esa inmunidad no se extiende a la comisión ni fuera del hemiciclo; y por otro lado, la inmunidad en contra de la privación de libertad, que les favorece salvo que sea encontrado en delito flagrante; sin embargo, esto no

implica que deje de ser procesado pues para ello el juez actuante tiene la posibilidad de solicitar a la cámara correspondiente, en caso de que haya lugar a ello, para que se levante la inmunidad de determinado legislador.

El tercer y último bloque temático abordó las atribuciones constitucionales del Congreso Nacional. En primer orden, el *jurista Nassef Perdomo* trató **la función de control político del Congreso Nacional**.

Inició señalando que, desde la Constitución de 2010, no ha habido mucha utilización de la instancia de control político con relación al ejecutivo. Así también, partió de que el sistema constitucional dominicano se fundamenta en 4 ejes, la soberanía popular, supremacía constitucional, los derechos fundamentales y el sistema de frenos y contrapesos.

De esto último vale destacar que la Constitución no tiene como objeto evitar el conflicto, sino más bien encauzarlo, pues la idea de sistemas como los nuestros es que el poder frene al poder, teniendo para ello estructuras que gestionen el conflicto. Esto así pues la idea del sistema de frenos y contrapesos es obligar que las decisiones del Estado sea un producto del consenso, de esa interacción de tesis y antítesis respecto de determinada cuestión.

Recordó que lo indicado en la Constitución como atribución del Congreso contempla con importancia similar las funciones en materia legislativa y de fiscalización. Por otro lado habló de tres tipos de control, estos son: el control social, el control jurídico y el control político.

Dentro de los mecanismos de control político, apuntó la invitación a las cámaras y/o las comisiones permanentes a quienes la norma faculta, dentro de los cuales parecería no incluir al Presidente de la República, esto para someter a las personas a interrogatorios en torno a las explicaciones que el Congreso requiera. De ello tocó que la no observancia de este requerimiento encuentra obstáculo en que, para su sanción, hay que recurrir a la justicia penal y ello no parece ser la vía más rápida para el objetivo que persigue esta herramienta.

Por otro lado, en cuanto lo atinente a la interpelación refirió que se distingue de la idea anterior a que está dirigida específicamente a funcionarios públicos con un enfoque más estricto. De igual manera, la única sanción para esa especie de “desacato al llamado de autoridad” es la posibilidad que tiene el Congreso de sugerir la destitución, esto sin una capacidad mayor de actuación.

El juicio político persigue la destitución de un funcionario electo y/o un funcionario designado por el Congreso o el Consejo Nacional de la Magistratura,

esto no incluye quienes formen parte de la carrera administrativa; esto no debe confundirse con el sometimiento ordinario a la justicia, sino que es parte de las atribuciones tanto de la Cámara de Diputados y del Senado y que es independiente al primero. El juicio político en los sistemas presidencialistas refleja una especie de voto de censura.

La idea de juicio político es de infundir la idea al funcionario de que puede estar sujeto a la posibilidad de ser destituido de su cargo sin posibilidad de volver a acceder a este, siendo este el mecanismo más dramático para poder ejercer el control del ejecutivo. Sin embargo, como bien devela la historia ha sido relegado dentro de la función congresual.

Por último expresó, a su juicio, la idoneidad, aun con sus limitaciones, de los mecanismos que preceden al juicio político, esto es la invitación a cámara o a comisión y la interpelación, lo cual no debe ser visto como una agresión al funcionario sino la herramienta que permite el rendimiento de cuentas y sujeción a la ley de la administración pública; con esto, instó a que, a la par de la función legislativa, hagan parte de la cotidianidad del Congreso la responsabilidad en cuanto a las atribuciones de fiscalización.

Siguiendo con las exposiciones, *la licenciada Patricia Santana*, expuso sobre **la función normativa: resoluciones, leyes (ordinarias y orgánicas) y reforma constitucional**.

Explicó que el congreso regula la vida de la ciudadanía a través de la función normativa, es decir, mediante la elaboración de leyes. Esta función permite establecer las normas que regulan los poderes del estado, determinar el régimen económico del Estado, el resguardo de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Además, esta función permite controlar todo el funcionamiento del poder de los órganos del estado, asimismo controlar el accionar de la ciudadanía. Además, explicó las principales características de la función normativa, legislativa, constituyente e internacional.

El carácter legislativo le permite al Congreso elaborar las leyes. Mientras tanto el carácter constituyente le otorga la capacidad de poder reformar la constitución.

Explicó que todas las autoridades están sometidas al principio de supremacía constitucional, y a los demás principios que establece la Constitución. Enfatizó, que es fundamental anotar que los legisladores siempre deben observar los pilares de la función normativa del poder legislativo.

Finalmente, precisó que la función legislativa debe garantizar, a través de su ejercicio, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público.

Por último, en el programa de esta jornada, *el licenciado Pedro Montilla* hizo una serie de precisiones sobre **la reserva de ley como concreción de los contenidos constitucionales**, esto hacia un impulso de la agenda legislativa.

De inicio, explicó que la reserva de ley es una garantía consagrada por el constituyente mediante la cual un determinado número de materias son reservadas a la potestad exclusiva del legislador evitando la intervención sustantiva de lo esencial al poder reglamentario representado por las autoridades administrativas.

Precisó las diferencias entre el principio de legalidad y reserva de ley, indicando que, en cuanto a la naturaleza jurídica del principio de legalidad, es sólo eso, un principio, mientras tanto la reserva de ley puede asumir diferentes manifestaciones tal puede ser principio, garantía o técnica legislativa.

Estableció que, en cuanto a su alcance, el principio de legalidad debe ser observado por todas las autoridades públicas; mientras que la reserva solo corresponde al Poder Legislativo. Aclaró que el principio de legalidad es tutelado mediante la acción contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior Administrativo, a diferencia de la reserva, que es tutelada ante la jurisdicción constitucional.

Precisó como regla la garantía de la reserva de ley para la reglamentación de los derechos fundamentales, aunque el propio constituyente también estableció excepciones bajo las cuales sea posible regular este tipo de derechos sin que intervenga necesariamente una ley. Estos casos, por ejemplo apuntan cuando se trate de implementar políticas públicas que garanticen el ejercicio de derechos relacionados con la salud que pueden ser regulados por actos de menor rango que la ley.

De ahí detalló las reservas de ley que operan en distintos aspectos, a saber:

- En materia presupuestaria, tenemos reserva de ley en cuanto a la “ley marco” que admite la regulación de aspectos procedimentales por parte de las autoridades presupuestarias del Estado.

- En materia medioambiental, existe una reserva de ley orgánica, ya sea para la protección del derecho o bien, para la desafectación de una área protegida, para los aspectos relativos al uso de los recursos hídricos y el aprovechamiento de los recursos naturales, así como las condiciones y formas para la servidumbre y acceso de ríos, lagos, lagunas, costas y playas y el uso mediante concesión y/o licencia de recursos naturales.
- En materia territorial, la reserva de ley abarca los límites del mar territorial, el suelo, el espacio aéreo y el subsuelo marino. Así también, el régimen de adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la zona fronteriza, la división política administrativa y el plan de ordenamiento territorial.
- En materia de nacionalidad, es un tema regulado casi en su totalidad en la Constitución, dejando únicamente en reserva de ley lo relativo a la definición de “persona en tránsito”, los requisitos para adquirir la nacionalidad dominicana por matrimonio, las condiciones y formalidades para la naturalización y las limitaciones de las personas naturalizadas.
- En materia de administración pública, entre otros, creación de los Ministerios y las atribuciones de los ministros y viceministros, el procedimiento para producir las resoluciones y actos administrativos, régimen estatutario y de compensación, la sanción a la corrupción, regulación de declaración jurada, régimen de responsabilidad civil de los funcionarios y organismos públicos, entre otros.
- En materia de competencia de órganos constitucionales, estos son el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, Los Ayuntamientos y Juntas de Distritos Municipales, La Junta Central Electoral, El Tribunal Superior Electoral y la Cámara de Cuentas.
- En materia de mecanismos directos de participación ciudadana, lo relativo al referendo, plebiscitos e iniciativa normativa municipal y referendos consultivos.
- En materia económica-financiera, está lo relativo a la modificación del régimen legal de la moneda o de la banca, lo cual por su importancia requiere de una reserva de ley absoluta y orgánica y con un quorum mayor; También resulta sujeta a reserva de ley, el régimen de compra de propiedad accionaria de las empresas del Estado y los tratamientos especiales y preferenciales a las inversiones privadas nacionales y extranjeras en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional.
- Por último, hay reserva de ley en materia de carrera administrativa.

Para finalizar esta actividad extendemos nuestro sincero agradecimiento a todos los expositores que, amablemente, han compartido con nosotros sus conocimientos sobre temas fundamentales acerca de la labor legislativa; así también a cada uno de ustedes, legisladores/as electos por acoger con tanta disposición la invitación que le realizamos.

### **Sobre la necesidad de una agenda legislativa prioritaria.**

Otro de los aspectos fundamentales que fueron tratados a largo de este taller legislativo se refieren a la necesidad de que ambas Cámaras se aboquen a definir una agenda legislativa que priorice algunos temas fundamentales como los de la Seguridad Ciudadana, la persecución de los crímenes, la investigación profunda de los ilícitos ligados con el lavado de activos, la protección de testigos y víctimas

FINJUS promueve, en ese sentido, una serie de proyectos de leyes que son prioritarios y que exhortamos a los señores legisladores a que en un plazo breve sean asumidos para su aprobación y adopción.

Los más importantes son:

1. Reforma del código penal, para adoptar nuevos tipos penales que son urgentes en la lucha contra el crimen organizado, la corrupción y promover la Seguridad Ciudadana.
2. Reforma de la ley del régimen electoral, para superar algunos problemas detectados en el marco de estas elecciones de marzo y julio del 2020.
3. Actualización de la ley de partidos políticos y agrupaciones partidarias, para prevenir algunas prácticas que fueron nuevamente reiteradas en el proceso electoral.
4. Ley de compras y contrataciones públicas, lo cual es urgente porque esta normativa es el mecanismo idóneo para lograr una mayor transparencia en las áreas claves de la Administración Pública
5. Ley de protección de Testigos y víctimas
6. Ley Orgánica del Ministerio de Interior y Policía.

Estas leyes tienen carácter urgente porque vienen a complementar y profundizar ciertas áreas de reformas anteriores que han quedado lamentablemente empantanadas.

En sentido general podemos concluir que:

Tal y como hemos visto durante esta fructífera jornada, las funciones que corresponden a este poder, aún en el contexto de un régimen presidencial, no dejan duda de que es la expresión más alta de la representación democrática, y, en consecuencia, la sede en la que se han de dilucidar las decisiones normativas más trascendentales a la luz de la Constitución.

La Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) reitera su interés prioritario de crear y mantener canales de comunicación permanente entre el Congreso y la sociedad, para el apoyo y sostenimiento recíprocos en procura de un objetivo común: el desarrollo nacional en el marco del Estado social y democrático de derecho.

Servio Tulio Castaños Guzmán  
Vicepresidente Ejecutivo FINJUS

6 agosto 2020