

Debate Jurídico sobre la Reforma Constitucional

Compilación de Trabajos - Paneles I y II



Debate Jurídico sobre la Reforma Constitucional



Debate Jurídico sobre la Reforma Constitucional

Compilación de Trabajos - Paneles I y II

Santo Domingo, D.N.
Febrero de 2016

FUNDACIÓN EQUIDAD, INC.
www.equidad.org.do

Título original:
Debate Jurídico sobre la Reforma Constitucional
Compilación de Trabajos - Paneles I y II

Primera edición:
Febrero 2016

ISBN: 978-9945-16-724-5

Diseño de cubierta y diagramación:
Jesús Alberto de la Cruz

Impresión:
Editora Búho, S.R.L.
Santo Domingo, República Dominicana, 2015.

Prohibida la reproducción total o parcial
de esta obra sin el consentimiento del autor.

Contenido

Por una cultura del debate jurídico 9

I. LOS TRABAJOS DEL PRIMER PANEL

1. Faride Raful: Palabras de bienvenida del primer Debate jurídico sobre la reforma constitucional.	13
2. José Alejandro Ayuso: Palabras de contextualización del primer Debate jurídico sobre la reforma constitucional	15
3. Eduardo Jorge Prats: Reelección presidencial y reforma constitucional.	17
4. Emmanuel Esquea Guerrero: La Reforma Constitucional, la Ley de Convocatoria y el Referendo.	21
5. Cristóbal Rodríguez: ¿Qué regula la ley que declara la Reforma?.	29
6. Ángel Lockward: La Reforma Constitucional, su carácter	33
7. Nassef Perdomo	39
8. Trajano Vidal Potentini.	41

9. Relatoría I	43
10. Sesión de preguntas, comentarios y respuestas	47

II. LOS TRABAJOS DEL SEGUNDO PANEL

1. Faride Raful: Palabras de bienvenida y contextualización	51
2. José Alejandro Ayuso: Palabras de introducción	53
3. Ramón Emilio Núñez N.: Apuntes al debate de reforma constitucional	55
4. Carlos Ramón Salcedo Camacho: Reección y reforma constitucional	59
5. Julio Cury	65
6. Francisco Álvarez Valdez: Factibilidad técnica de la Reección	71
7. Luis Vílchez González: El Tribunal Constitucional debió fallar Ley de Convocatoria antes de reunirse la Asamblea Nacional	75
8. Luis Miguel Pereyra	79
9. Relatoría II	81
10. Sesión de preguntas, comentarios y respuestas	85
Bibliografía	87

Por una cultura del debate jurídico

Todo comenzó en el primer tercio del año 2015 cuando en los medios de comunicación y las redes sociales se discutía de manera profusa la viabilidad política de una reforma a la Constitución para retornar al régimen que posibilitaría una reelección presidencial consecutiva y luego la prohibición de volver a postularse. Se evoca que este sistema fue modificado mediante la reforma constitucional del 2010 por un pacto partidario para adoptar el de la reelección diferida e indefinida, a pesar de que en consultas populares realizadas en el 2006 la mayoría afirmó preferir el denominado sistema norteamericano.

En paralelo, y también con amplia difusión mediática, surgió un debate técnico-jurídico sobre el procedimiento de reforma constitucional que aplicaría al artículo 124 sobre Elección Presidencial. Los más connotados constitucionalistas, en declaraciones públicas o artículos de prensa, se dividieron en exégesis encontradas sobre, en síntesis, el carácter de la ley de iniciativa de la reforma (si ordinaria u orgánica); si esta modificación constitucional requería el procedimiento agravado de reforma que exige el referendo aprobatorio previsto por el art. 272; si pro-

cede el amparo o el control de constitucionalidad contra la reforma, entre otros.

Para el reputado constitucionalista Eduardo Jorge Prats, y “al margen de las virtudes y defectos de cada modelo de elección presidencial, es clave poder entender a cabalidad el marco jurídico de una reforma constitucional tendente al restablecimiento de la reelección presidencial en cualquiera de sus variantes, pues ello evita malentendidos casuales o deliberados que, tarde o temprano, contribuyen a que la verdad jurídica se disuelva en una Torre de Babel de lenguas incomprensibles entre sí y confusas para el público profano”.

Para que líderes de opinión, la sociedad civil y la ciudadanía en general pudiesen discernir mejor esta “verdad jurídica” y así evitar manipulaciones casuales o deliberadas sobre el procedimiento de modificación del art. 124 constitucional, en la Fundación Equidad, Inc. entendimos imperativo ordenar este debate desde una perspectiva científica y académica.

En el marco de las actividades de pedagogía constitucional que iniciaron en el 2010

con la preparación y publicación de la obra “Nuestra Constitución. Guía para entender la Constitución Dominicana”, la Fundación Equidad, Inc. celebró el 20 de mayo del 2015 el primer “Debate jurídico sobre la reforma constitucional” en el que seis connotados constitucionalistas expresaron interpretaciones divergentes sobre el tema.

Fueron convocados los juristas que, en un primer momento, manifestaron públicamente su opinión respecto a la necesidad del referendo para que la reforma del art. 124 cumpliera el mandato constitucional de “hacerse en la forma que indica ella misma” (art. 267): Emmanuel Esquea Guerrero, Trajano Vidal Potentini y Angel Lockward aceptaron nuestra invitación. Entre los que opinan que la Constitución no exige el procedimiento agravado de reforma en el caso del sistema de elección presidencial accedieron a debatir Eduardo Jorge Prats, Nassef Perdomo Cordero y Cristóbal Rodríguez.

Por su parte, el 13 de junio del 2015 la Asamblea Nacional Revisora proclamó la Constitución de la República reformada en su artículo 124, mediante el procedimiento de ley de iniciativa ordinaria y sin referendo aprobatorio posterior, para permitir al presidente o presidenta “optar por un segundo período constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la vicepresidencia del país”.

Si bien prevaleció en el seno de la Asamblea una de las corrientes en discusión, el debate mantuvo toda su vigencia en los medios de comunicación. Para proseguirlo desde una perspectiva científica, la Fundación Equi-

dad, Inc. organizó un segundo “II Debate Jurídico sobre la reforma constitucional” en el que participaron los destacados juristas Luis Miguel Pereyra, Carlos Salcedo, Francisco Álvarez Valdez, Ramón Emilio Núñez, Luis Vilchez González y Julio Cury.

Esta compilación de trabajos abarca los dos eventos realizados y consta de unos preparados como ensayos inéditos presentados por su autor a la Fundación Equidad Inc., y otros publicados en la prensa como artículos de opinión y reproducidos en esta publicación. También se incluyeron algunas síntesis de las exposiciones orales y de las sesiones de preguntas, respuestas y comentarios preparados por la relatoría.

En nombre de la Fundación Equidad, Inc. agradecer a todos quienes han hecho posible este modesto aporte hacia la edificación de una cultura del debate jurídico en la República Dominicana: tienen en sus manos y ante sus ojos una obra de dogmática constitucional del más alto nivel intelectual.

José Alejandro Ayuso

Presidente Fundación Equidad, Inc.



I. LOS TRABAJOS DEL PRIMER PANEL

1. Faride Raful: Palabras de bienvenida del primer Debate jurídico sobre la reforma constitucional

Como se conoce, el pasado 30 de abril fue presentada al Senado de la República la ley de iniciativa de reforma constitucional para adoptar nueva vez el sistema que posibilita al Presidente de la nación una re postulación consecutiva y luego el “nunca jamás”. El martes 19 de mayo de 2015, la comisión especial del Senado apoderada del proyecto de reforma a la Constitución aprobó esta iniciativa, con enmiendas de forma y una votación de siete contra dos.

Desde hace unas semanas la Fundación Equidad, Inc. da seguimiento a la discusión técnico-jurídica en la cual los más connotados constitucionalistas, en declaraciones públicas o artículos de prensa, han expresado interpretaciones divergentes y encontradas sobre procedimiento de modificación del art. 124 de la Constitución.

Las distintas exégesis versan sobre cuatro ejes principales: el primero es el carácter de la ley de iniciativa de la reforma, si es ordinaria u orgánica en los términos del art.

112 constitucional que exige para su aprobación o modificación “del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras”. El segundo es si esta modificación constitucional requiere el procedimiento agravado de reforma que manda el referendo aprobatorio previsto por el art. 272, consulta popular del cuerpo electoral que implica la logística de unas elecciones generales.

El tercer elemento en discusión pública es si procede la acción de amparo contra la reforma constitucional, visto como un asunto que refiere al derecho fundamental a elegir y a ser elegible que la Constitución garantiza en sus artículos 68 y siguientes. El cuarto y último es si el procedimiento de reforma podría ser objeto de control de constitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional, a contrapelo del art. 267 de la norma suprema que establece que “no podrá ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad...”.

Los eminentes juristas convocados por la Fundación Equidad, Inc. a exponer en esta actividad cuyo objetivo primordial es contribuir a ordenar este debate desde una perspectiva científica y académica son: Emmanuel Esquea Guerrero, Eduardo Jorge Prats, Ángel Lockward, Nassef Perdomo, Trajano Vidal Potentini y Cristóbal Rodríguez. En un segundo evento a ser realizado próximamente ampliaremos la lista de po-

nentes a otros reputados constitucionalistas que, o se han pronunciado sobre el tema o sería de mucho interés conocer su opinión jurídica al respecto. En los próximos días daremos a conocer sus nombres y convocaremos formalmente a este segundo debate.

2. José Alejandro Ayuso: Palabras de contextualización del primer Debate jurídico sobre la reforma constitucional

Distinguidos y queridos juristas que hoy nos honran con su participación en este primer “Debate jurídico sobre la reforma constitucional”, estimadas y estimados colegas, amigas y amigos todos que hoy nos acompañan.

Mi padre siempre dice que *quien habla mucho yerra mucho*: por tan sabio adagio y porque en el guión del evento sólo me asignaron una hora para introducir el debate, seré muy pero que muy breve.

Ante todo establecer que esta iniciativa de la Fundación Equidad, Inc., centro de pensamiento que tiene como uno de sus objetivos promover acciones de pedagogía constitucional, procura discernir la verdad jurídica detrás de las múltiples interpretaciones sobre el procedimiento para modificar el art. 124 de la Constitución sobre la Elección Presidencial.

En esta ocasión recurro a distinguidos maestros del constitucionalismo moderno para contextualizar, en términos doctrinarios,

este debate que, primero, va de reformar la Norma Fundamental y, segundo, de interpretarla.

Para el pasado magistrado del Tribunal Constitucional español del 2004 al 2013 Don Manuel Artagón Reyes, “La irreformabilidad de una Constitución repugnaría tanto al principio democrático (la voluntad popular del presente no puede imponerse totalmente a la voluntad popular del futuro) cuanto al carácter mismo de las normas jurídicas (de las que, como productos históricos, no cabe predicar la inmutabilidad).

Por la parte hermenéutica, si bien “La tarea del jurista es interpretar normas” y “Sin interpretación no hay derecho”, “El Derecho Constitucional ha sido un derecho sin interpretación jurídica hasta los años cincuenta del siglo XX”. Para el reputado constitucionalista español Javier Pérez Royo la incorporación de la interpretación al Derecho Constitucional debe respetar unos principios que, a pesar de me restan aún 57 minutos, sólo

voy a retener uno de ellos: el “de la fuerza normativa de la Constitución”.

Para el profesor Pérez Royo este principio admite que, “Aunque la interpretación de la Constitución pueda ser muy flexible, la Constitución es norma jurídica y “No se puede “desnaturalizar” el texto constitucional por la vía de la interpretación”.

Por último, y con esto termino para respetar –esta vez en serio- los 5 minutos asignados en el guión preestablecido, referir al maestro alemán Peter Häberle que considera “un pedazo de derecho de participación democrática” de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio de interpretación constitucional al que nos abocamos ahora.

Ya que somos parte integrante de una “sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución”, pongamos manos a la obra para que este evento logre derribar esta Torre de Babel de lenguas incomprensibles entre sí y confusas para el público profano. Y que resplandezca así la verdad jurídica sobre el procedimiento para modificar el art. 124 de la Constitución que permitiría la reelección consecutiva por dos periodos y “nunca jamás”.

Concluir con mi infinito agradecimiento a los destacados expositores, a la selecta concurrencia y al eficiente equipo organizador de este evento, y que comience este primer “Debate jurídico sobre la reforma constitucional” convocado por la Fundación Equidad, Inc.

3. Eduardo Jorge Prats: Reelección presidencial y reforma constitucional

Vuelve a la palestra pública el tema de la reelección. Como siempre, la ciudadanía se divide en quienes se oponen a ésta y quienes la apoyan. Sin embargo, una cosa resulta clara: el modelo de la reelección presidencial indefinida -como, por ejemplo, el instaurado en la Constitución de 1966- contribuye a fomentar el hiperpresidencialismo, el personalismo y el clientelismo; y la prohibición absoluta de la reelección, en palabras de Alexander Hamilton en “El Federalista”, “priva a los ciudadanos de elegir a los representantes que ellos desean y a los que están dispuestos a servirles”, aparte de que, “con la prohibición de reelegir, desaparece la capacidad de premiar o de castigar la gestión de los gobiernos” y, en palabras de Flavio Darío Espinal, pone “al país bajo la ‘presión institucional’ de tener que producir constantemente líderes políticos con la estatura necesaria para ejercer tan importante y elevada posición gubernamental”.

Es por lo anterior que la fórmula adoptada por el constituyente de 2010 es preferible al

reeleccionismo sin límites de la Constitución de 1966, pero, como bien ha advertido hace tiempo Espinal, presenta el inconveniente de que “quienes hayan ejercido la Presidencia del país se resistan a ceder espacio político a nuevos líderes ya que tendrán siempre la opción de optar de nuevo por el poder”, por lo que, para algunos, “una alternativa mejor podría ser consagrar que una persona no pueda ocupar la Presidencia del país por más de dos períodos, ya que esta fórmula permite que una persona pueda reelegirse si ha tenido una gestión exitosa, dándole continuidad a su gestión gubernamental sin que exista el riesgo de la perpetuación en el poder”, al tiempo que “fomenta [...] la renovación periódica del liderazgo político, ya que corta de raíz la posibilidad de que una persona pueda volver al poder una vez haya ejercido la Presidencia durante dos períodos constitucionales”.

Ahora bien, al margen de las virtudes y defectos de cada modelo de elección presidencial, es clave poder entender a cabalidad el

marco jurídico de una reforma constitucional tendente al restablecimiento de la reelección presidencial en cualquiera de sus variantes, pues ello evita malentendidos casuales o deliberados que, tarde o temprano, contribuyen a que la verdad jurídica se disuelva en una Torre de Babel de lenguas incomprensibles entre sí y confusas para el público profano.

Lo primero que hay que decir es que, a la luz del artículo 210 de la Constitución, no se requiere un referendo para consultar al pueblo sobre la necesidad de una reforma para la reelección. Ello es totalmente opcional y a discreción de los poderes políticos. Lógicamente, si se efectúa tal referendo, el cual requiere previa aprobación congresual de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras (artículo 210.2), el resultado es vinculante para dichos poderes: si el pueblo mayoritariamente dice que sí a la reforma planteada, entonces el Congreso Nacional se vería constreñido a hacer la reforma aprobada popularmente. Y es que “cuando el pueblo habla, no aconseja, ni sugiere, ni recomienda: decide” (Torres del Morral), en el sentido estipulado por el artículo 22.2 de la Constitución.

Pero, desde la óptica estrictamente jurídica, la reforma puede hacerse perfectamente sin consulta popular previa. Esta reforma entraría en vigor sin necesidad de un referendo aprobatorio pues el artículo 272 de la Constitución, cuando establece la lista de materias sujetas a dicho referendo, se refiere a los títulos de la Constitución cuya reforma sí obliga a referendo aprobatorio posterior, no encontrándose entre esos títulos el concerniente al Poder Ejecutivo, en el cual

precisamente se dispone la prohibición de la reelección presidencial consecutiva.

En este sentido, al igual que ocurre con las materias reservadas a ley orgánica, hay que interpretar restrictiva y limitativamente el referido texto constitucional, ya que, de lo contrario, en la práctica, el poder constituyente constituido de las cámaras legislativas solo podría actuar sujeto a referendo popular aprobatorio posterior, ya que casi todos los temas, de una u otra manera, resultarían estar vinculados a las materias consignadas en el referido artículo 272. De todos modos, si se entiende que es exigible este referendo, no se requiere ley previa que lo regule, pues los textos constitucionales que lo consagran son auto ejecutorios y de eficacia directa e inmediata.

Ahora bien, tanto la ley que declara la necesidad de la reforma como la propia Constitución reformada pueden ser objeto de una acción directa en inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por vicios de forma. Esta impugnación podría proceder también por razones sustanciales si, por ejemplo, se restablece la reelección presidencial indefinida, la cual vulneraría el principio republicano que forma parte de la cláusula de intangibilidad (artículo 268).

La Suprema Corte de Justicia no ha admitido, sin embargo, que se pueda cuestionar la Constitución reformada (S.C.J. Sentencia No. 1. 1 de agosto de 2002. B.J. 1011 y S.C.J. 19 de mayo de 2010) y, en el caso de la cláusula pétrea, la doctrina encabezada por Milton Ray Guevara y Nassef Perdomo le niega todo valor vinculante. En todo caso, lo que sí es totalmente improcedente e in-

fundado son los amparos interpuestos por particulares contra la eventual reforma pues no hay tal “derecho fundamental” a que la Constitución no se reforme. Tampoco procedería, en principio, una consulta sobre la

reforma al Tribunal Constitucional, ya que la normativa vigente tan solo contempla el control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales.

4. Emmanuel Esquea Guerrero: La Reforma Constitucional, la Ley de Convocatoria y el Referendo

Buenas Noches damas y caballeros:

En primer lugar, quiero agradecer a la Fundación Equidad y a su presidente Lic. Juan José Ayuso, por la benevolencia de haberme dado la oportunidad de conversar con los distinguidos constitucionalistas que me acompañan, sobre un tema al cual he dedicado muchos años y es de mi mayor preocupación. Aunque el tema de este encuentro versa sobre cuatro aspectos, nos limitaremos a los dos primeros por considerarlos de mayor interés.

I.- La Reforma Constitucional

El 20 de junio de 1978 -hace ya 37 años- escribí un artículo en el entonces vespertino ÚLTIMA HORA, en el cual hablando de la Reforma Constitucional expresé: *“Unas veces las reformas han obedecido a los deseos de los gobernantes de turno en afianzar su poder para facilitar su continuidad (...) resulta verdaderamente lastimoso que después de tantos años de vida constitucional, la Constitución no constituya para nosotros esa “Vaca*

Sagrada”, que no nos atrevamos a profanar y no pase de ser un simple “papiro” susceptible del peor de los destinos”.

Posteriormente, en la edición del mismo periódico de fecha 5 de noviembre de 1980, al tratar nuevamente el tema señalé: *“La historia reciente nos muestra los grandes males que acarrea la reelección (...) la reelección es dañina por sí misma, independientemente de los vicios o las virtudes de los gobernantes que la pretendan. Como consecuencia de la propia naturaleza humana, el gobernante con opción reeleccionista solo gobierna en función de la posibilidad de ser reelecto. Los problemas y males sociales no tienen para él solución más que en la medida en que favorecen sus aspiraciones”.*

El procedimiento de reforma constitucional en nuestro país ha variado con los cambios constitucionales, aunque en muchos casos, las diferencias no han pasado de ser sutiles. Actualmente, este procedimiento comprende tres etapas: 1) la aprobación de la Ley de Convocatoria; 2) La aprobación de la Reforma; y 3) la proclamación y publicación de la Constitución Reformada.

El artículo 269 de la Constitución dispone que ella “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”*. Pero en lo que respecta a la mayoría para la aprobación de esa ley, inexplicablemente y contrariando la tradición dominicana (desde 1844 hasta 1963 la mayoría fue de las 2/3 partes) el constituyente del 2010 copió el modelo de la Constitución del 1966 y no exigió expresamente la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras, limitándose a decir en el artículo 270 que *“la necesidad de la reforma constitucional se declarará por una ley de convocatoria”*.

Además de proclamar la necesidad de reformar la Constitución y de indicar su objeto señalando los artículos que resultarán afectados, la Ley de Convocatoria deberá ordenar la reunión de la Asamblea Nacional Revisora y agrega el artículo 270 que esa ley *“no podrá ser observada por el Poder Ejecutivo”*, debiendo promulgarla dentro de los diez días siguientes a su aprobación y publicarla en los diez días subsiguientes. Sin embargo, esta disposición no impide al Presidente de la República recurrir al Tribunal Constitucional si considera que esa ley viola la Constitución, como sucedió en el año 2002.

Dentro de los quince días siguientes a la publicación de la Ley de Convocatoria, la Asamblea Nacional Revisora deberá reunirse con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada cámara (17 senadores y 96 diputados por lo menos) para aprobar las modificaciones con *“la mayoría de las dos terceras partes de los votos”*. En este aspecto, el constituyente siguió los antecedentes dominicanos.

Una vez que la Asamblea Nacional haya aprobado la reforma, ella misma procederá a proclamar y publicar la Constitución íntegra con los textos reformados, a menos que la reforma haya versado sobre uno o varios de los aspectos señalados por el artículo 272, siendo entonces necesario previamente, la celebración del Referendo Aprobatorio, el cual deberá ser convocado por la Junta Central Electoral dentro de los sesenta (60) días de haber recibido la reforma.

Respecto a la mayoría requerida para la aprobación del referendo, el artículo 272 contiene una contradicción que pudiera provocar grandes confrontaciones al país. Pues mientras la parte capital de ese artículo dice que la reforma *“requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral”*; el párrafo II señala que *“la aprobación de las reformas por vía de referendo requiere de más de la mitad de los votos de los sufragantes y que el número de estos exceda del treinta por ciento (30%) del total de ciudadanos y ciudadanas que integren el Registro Electoral.”*

Es decir que en el primer caso, la aprobación demandará el voto afirmativo de más de la mitad del padrón electoral (más del 50%) mientras que en el segundo caso, bastará apenas con el voto de la mayoría absoluta del treinta por ciento (30%) de los ciudadanos, pudiendo darse el caso de que la reforma fuera aprobada con el voto de menos del dieciséis por ciento (16%) de la población electoral.

II.- La ley de Convocatoria

Actualmente el Senado conoce un proyecto de Ley de Convocatoria que pretende una

reforma constitucional para permitir al Presidente de la República optar por un nuevo mandato. Debido a que –como dijimos– la Constitución no señala de manera expresa la mayoría necesaria para aprobar esa ley, han surgido diferentes posiciones que giran en torno al carácter orgánico o no de la misma, por lo que se impone establecer cuando una ley es orgánica y cuando es ordinaria, a pesar de que algunos niegan la naturaleza legal de ese proyecto (Pedro P. Yermenos Forastieri: “Ni Ley ni orgánica”: El Nacional, 12-5-15).

El artículo 112 de la Constitución señala que *“Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el presupuesto, planificación e inversión pública; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza.”* Y dispone que *“Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras”*.

El artículo 113 por su parte, se limita a señalar que son ordinarias las leyes *“que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara”*.

La Ley de Convocatoria sometida al Senado de la República tiene la finalidad de proclamar la necesidad de modificar la Constitución, ordenar la reunión de la Asamblea Revisora en un tiempo determinado, señalar el objeto de la reforma y los artículos de la Constitución que deberán ser modificados. Esa ley resulta pues orgánica por lo siguiente:

1) Regula “la estructura y organización de (uno de) los poderes públicos”. Al disponer que la Asamblea Nacional deba reunirse como Asamblea Nacional Revisora y decidir sobre los aspectos y los artículos señalados previamente, la Ley de Convocatoria está regulando aspectos estructurales y organizativos de la Asamblea Nacional, la cual forma parte de la estructuras del Poder Legislativo que es uno de los Poderes Públicos.

2) Se refiere al “procedimiento constitucional” de reforma de la propia Constitución, que constituye el procedimiento constitucional por excelencia.

Contrariamente a esta afirmación, el distinguido constitucionalista Eduardo Jorge Prats (Ley orgánica y reforma constitucional: HOY, 8-5-15) señala que *“esa ley no versa sobre los procedimientos constitucionales a los que se refiere el artículo 189 de la Constitución que son aquellos pertinentes a los procesos de garantías fundamentales (amparo, hábeas corpus, hábeas data) y a la regulación de las competencias del Tribunal Constitucional consagradas en el artículo 185, por lo que no podría enmarcarse en el listado de las materias reservadas a la ley orgánica”*.

Consideramos que esta afirmación descuida el artículo 112 en su parte in fine el cual se refiere además, a *“otras (materias) de igual naturaleza”*. De modo que al margen de los procedimientos constitucionales de los artículos 185 y 189, también los demás procedimientos “de igual naturaleza” (es decir: constitucionales) caen dentro del régimen de ese artículo 112.

El caso es similar al de los derechos fundamentales, los cuales se encuentran expresamente detallados en el Capítulo I (artículos 37-73) pero cuya lista ha sido ampliada por el Tribunal Constitucional (TC /0322-14) sobre la base de lo dispuesto por el artículo 74-1 el cual expresa que esos derechos “*No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza*”. Tal es el caso, por ejemplo, del “derecho fundamental de elegir y de ser elegible (T/C 0175/13) y del “derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración” (T/C 0322/14).

3) Trata de “una materia expresamente referida por la Constitución” de manera principal por lo que le dedica todo el Título XIV concerniente a la “La Reforma Constitucional”.

A pesar de la evidente naturaleza orgánica de la Ley de Convocatoria, el profesor Jorge Prats afirma que para su aprobación se “*aplica la mayoría ordinaria*” porque “*el constituyente decidió que la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional no sea aprobada por las cámaras con 2/3 partes de los votos de los presentes*” en razón de que primero aprobó que fueran 2/3 partes de los presentes y luego eliminó esa mayoría.

No coincidimos con esa conclusión, debido a que –como sabemos– el texto actual no establece ninguna mayoría y en consecuencia, esa omisión también podría interpretarse como un reconocimiento del carácter orgánico de la referida ley. Esto resulta así debido a que como ya el artículo 112 había señalado las 2/3 partes de los presentes para la aprobación de las leyes orgánicas, entre las cuales incluyó las leyes concernientes a “*la estructura y organización de los poderes pú-*

blicos (...) los procedimientos constitucionales; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza”, hubiera resultado sobreabundante volver a hablar de las 2/3 partes para la Ley de Convocatoria.

En su artículo “Mayorías congresuales y reforma constitucional” publicado el recién pasado día 15, el Lic. Jorge Prats pretende justificar su posición en apoyo de la mayoría absoluta señalando que “*el actual artículo 270 de la Constitución de 2010 se remonta al artículo 116 de la Constitución de 1966: ese artículo se refiere a una ley que declarará la necesidad de la reforma sin precisar mayoría, por lo que se supone rige la ordinaria, es decir, la mitad mas uno de los legisladores presentes*”.

Entendemos que esa comparación no procede en razón de que la Constitución de 1966 no contempló la existencia de las leyes orgánicas y precisamente, la exigencia del voto de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras para la aprobación de la Ley de Convocatoria proviene de su carácter orgánico. La ley de Convocatoria de 1966 si podía aprobarse por el voto de la mayoría absoluta por que el artículo 116 de esa constitución no exigía una mayoría calificada; pero actualmente eso no es posible porque el artículo 112 exige la mayoría de las dos terceras partes.

Añade el Lic. Jorge Prats que “*Es precisamente esta historia constitucional la que lleva a la Suprema corte de Justicia en enero de 2002 a establecer que “la referida ley que declara la necesidad de la reforma es una norma jurídica de carácter adjetivo susceptible de ser atacada por una acción directa de inconstitucionalidad, que difiere de las demás leyes votadas por el Congreso Nacional, únicamente, en que debe ser propuesta con el apoyo de la tercera parte de los miembros*

de una y otra cámara, o sometida por el poder ejecutivo, y en que no podrá ser observada por este”, no refiriéndose los jueces supremos en ningún momento a ninguna mayoría agravada para aprobar esa ley”.

Esta es otra afirmación de la que diferimos, puesto que el recurso del cual estaba apoderada la Suprema Corte de Justicia, no cuestionaba para nada, la mayoría con que había sido aprobada la ley, sino la inobservancia de los plazos en que la misma había sido aprobada. Por lo que mal podía la Suprema Corte de Justicia basarse en un precedente histórico inexistente.

En adición a estos argumentos irrefutables, la Suprema Corte de Justicia (sentencia del 15-6-73, B.J. 751) y el Tribunal Constitucional (TC/0102-13) nos muestran el principio de la racionalidad como el camino idóneo para encontrar el carácter orgánico de la Ley de Convocatoria, señalando que *“este principio constituye el fundamento axiológico de toda norma, sin importar de donde emane y la materia que en ella se aborde”.*

De modo que si tomamos en cuenta que el interés del constituyente es el de garantizar la vigencia de la democracia mediante una mayor participación de los ciudadanos (a través de sus representantes en el Congreso) en la toma de decisiones públicas, y admitimos al mismo tiempo, que la elaboración de la Constitución es el acto por excelencia de esa participación, resulta lógico que en las decisiones concernientes a la Constitución, la participación de los ciudadanos sea la más amplia dentro de los niveles establecidos por la propia Constitución.

En ese mismo orden, debemos admitir que la exigencia de “la tercera parte de los

miembros de una u otra cámara” hecha por el constituyente para la presentación de la Ley de Convocatoria, dejó claro que no se trataba de una ley cualquiera, por lo que su aprobación requería de una mayoría calificada. La lógica nos indica que si para la ley que puede presentar uno cualquiera de los legisladores, se exige una mayoría de más de la mitad de los votos, para la ley cuya presentación requiera una tercera parte de ellos, debe exigirse una mayoría superior.

Tampoco habría racionalidad si admitiéramos que con el voto de la mayoría absoluta de los presentes en cada cámara se pudiera imponer al Poder Ejecutivo -sin posibilidad de observación- la Ley de Convocatoria; mientras que para rechazar la observación de las demás leyes hecha por el Presidente de la República, se requiere el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara. Es decir que para obligar al Poder Ejecutivo a promulgar y publicar una ley cualquiera, hace falta las dos terceras partes de los presentes en cada cámara; mientras que para obligarlo a aceptar la Ley de Convocatoria, solamente es suficiente más de la mitad de los presentes. El hecho mismo de que el constituyente negó al Poder Ejecutivo la facultad de observar la Ley de Convocatoria debe darnos una idea de la principalía que tiene esa ley, por lo que mal podría calificársele de ordinaria.

Pero además en lo que se refiere a la naturaleza de la Ley de Convocatoria, no tendría sentido que la ley para modificar la composición de un paraje, una sección o un municipio (*“la organización territorial”*) requiera de una mayoría de 2/3 partes y que la decisión de modificar la Carta Fundamental que re-

gula todos los poderes del Estado y todos los derechos de los individuos, sólo requiera la mitad más uno de los votos.

Por último, aceptar que la Ley de Convocatoria es una ley ordinaria crearía un conflicto entre los artículos 84 y 269, pues mientras el primero establece que el quórum de las leyes ordinarias es de más de la mitad de los miembros de cada cámara y la aprobación será con “la mayoría absoluta de votos”; el segundo exige “el apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra cámara”; presentándose el caso de que la Ley de Convocatoria pudiera ser aprobada por un número de legisladores menor que el exigido por el artículo 269.

En ese contexto, la situación en el Senado sería la siguiente: el quórum es de apenas 17 senadores (mitad más uno de 32) y la mayoría absoluta de 9 senadores (mitad más uno de 17) número por debajo de los 11 senadores que forman la “tercera parte” exigida por el artículo 269. Lo mismo sucedería en la Cámara de Diputados, donde el quórum es de 96 diputados (mitad más uno de 190) y la mayoría absoluta de 49 diputados (mitad más uno de 96) mientras que “la tercera parte” la componen 64 diputados. De ahí que la única manera de armonizar ambos artículos es con la aprobación por el voto de las dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras. Es decir: 12 en el Senado y 64 (que es exactamente la tercera parte) en la Cámara de Diputados.

III.- El Referendo Aprobatorio

La segunda contradicción que nos presenta la Reforma Constitucional es con relación a

la necesidad del Referendo Aprobatorio de que habla el artículo 272 de la propia Constitución.

El artículo 124 de la Constitución expresa que “*El Poder Ejecutivo se ejerce por el o la Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo y no podrá ser electo para el periodo constitucional siguiente*”. El nuevo texto propuesto establece que el Presidente de la República podría optar por un segundo y único mandato consecutivo, no pudiendo postularse nuevamente al cargo.

El artículo 272 por su parte, dispone que “*Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución, requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral, en referendo aprobatorio convocado al efecto por la Junta Central Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora*”.

Como se puede apreciar fácilmente en ese texto, el Referendo Aprobatorio es imprescindible cuando la Reforma Constitucional se refiera a: (i) “*derechos, garantías fundamentales y deberes*”; (ii) “*el ordenamiento territorial y municipal*”; (iii) “*el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería*”; (iv) “*el régimen de la moneda*”; y (v) “*los procedimientos de reforma*”.

Resulta evidente que la reforma para restablecer la reelección no tiene ningún tipo de relación con “*el ordenamiento territorial y municipal*”, con “*el régimen de la moneda*” ni con “*los procedimientos de reforma*”. Pero no sucede igual con respecto a “*derechos, garantías fundamentales*

y deberes” y “*el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería*”. Lo que habría que establecer entonces es, si la propuesta modificación al mencionado artículo 124, cae dentro de los “*derechos, garantías fundamentales y deberes*” o pertenece al “*régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería*”.

El Título II (arts. 37-75) de la Constitución está dedicado a “Los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales” y dentro de ese Título, el Capítulo I se refiere a “Los Derechos Fundamentales” (arts. 37-67); el Capítulo II trata “Las Garantías a los Derechos Fundamentales” (arts. 68-73); el Capítulo III fija los Principios de Aplicación e Interpretación de los Derechos y Garantías Fundamentales (art. 74); y el Capítulo IV habla de “Los Deberes Fundamentales” (Art. 75).

El Capítulo I divide los “Derechos Fundamentales” en “Derechos Civiles y Políticos” (Sección I); Derechos Económicos y Sociales (Sección II); Derechos Culturales y Deportivos (Sección III) y Derechos Colectivos y del Medio Ambiente (Sección IV).

La Sección I que es obviamente la que guarda relación con el artículo 124, menciona como Derechos Civiles y Políticos los siguientes: 1) la vida (art. 37); 2) la dignidad humana (art. 38); 3) la igualdad (art. 39); 4) la libertad y seguridad (arts. 40 y 41); 5) la integridad personal (art. 42); 6) el libre desarrollo de la personalidad (art. 43); 7) la intimidad y honor personal (art. 44); 8) la libertad de conciencia y cultos (art. 45); 9) la libertad de tránsito (art. 46); 10) la libertad de asociación (art. 47); 11) la libertad de reunión (art. 48); y 12) la libertad de expresión e información (art. 49).

Parecería que la modificación propuesta del artículo 124 no se refiere a ninguno de los derechos civiles y políticos mencionados más arriba y en consecuencia, esa modificación no afectaría a ninguno de “*los derechos fundamentales*” a que se refiere el mencionado artículo 272, por lo que como afirman algunos, no habría necesidad del Referendo Aprobatorio.

Sin embargo, el artículo 74 de la propia Constitución señala que “*los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución (...) no tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza*”. Es decir, que siguiendo con el presupuesto del artículo 38 de la misma Constitución, todos los otros derechos y garantías “*inherentes*” a las personas, y que sirven para el respeto y la protección de la dignidad del ser humano, son fundamentales, aunque no figuren de forma expresa en el catálogo del Título II de la Constitución.

En varios de sus diferentes artículos, la propia Constitución consagra algunos de esos derechos “*inherentes de las personas*”, y que revisten el carácter de fundamentales. Tal es el caso del “*derecho a la nacionalidad*” (arts. 18-20) y los “*derechos ciudadanos*” (arts. 21-24), respecto de los cuales no puede haber dudas de su trascendencia para la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho a que se refiere el artículo 7 de la Constitución.

Los artículos 18 al 20 de la Constitución disponen las condiciones para adquirir la nacionalidad dominicana, los derechos y deberes que conlleva la naturalización y el derecho a la doble nacionalidad, por lo que una reforma del referido artículo 124 no tendría ningún vínculo con esas reglamen-

taciones. En cambio, no resulta igual con el artículo 22 que establece los “Derechos de Ciudadanía” entre los cuales se encuentran “el derecho de elegir y ser elegibles para los cargos que establece la Constitución” y que el Tribunal Constitucional ha reconocido como “derechos fundamentales” (TC/0175/13).

De acuerdo a ese artículo 124, el derecho al sufragio activo de los ciudadanos a elegir está actualmente restringido, ya que les está impedido votar por el actual presidente en las venideras elecciones del 2016. Lo mismo acontece con el derecho al sufragio pasivo del Presidente de la República a ser elegible, quien tampoco podría ser electo en el 2016. De ahí que si el constituyente decidiera eliminar esas restricciones para que los ciudadanos pudieran votar por el actual presidente y él pudiera ser elegido nuevamente, no habría dudas de que estaría modificando el “derecho ciudadano” a elegir y ser elegible, por lo que requeriría del concurso del referendo.

En conclusión, en caso de que la Asamblea Nacional Revisora aprobara la modificación del artículo 124, el referendo sería obligatorio debido a que esa reforma afectaría al “derecho ciudadano fundamental de elegir y ser elegible”. Y aun cuando se quisiera negar el carácter fundamental de este derecho, haría falta el referendo porque el artículo 272 lo exige expresamente cuando se trate de reformas que se refieran al “Régimen de Ciudadanía”.

Para negar la necesidad del referendo, algunos sostienen que “La reelección y sus modalidades no es entonces, ni puede serlo, una cuestión sobre el derecho a elegir y ser elegido pues en primer lugar, nadie tiene el derecho a ser reelegido a un cargo público, y en segundo lugar, el derecho de la ciudadanía

de votar y ser votada no está en cuestionamiento” y añaden “En conclusión una reforma constitucional para restablecer la reelección, sea en este período o en cualquier momento futuro no amerita un referendo aprobatorio, puesto que la reforma sobre la imposición y regulación de los límites al ejercicio del poder no forman parte de las materias para las que el artículo 272 constitucional manda la consulta referendataria” (Doctores Cristóbal Rodríguez y Nassef Perdomo: Destacados Juristas expertos en Derecho Constitucional opinan. Listín Diario. 29-4-15).

No compartimos estos argumentos, por lo siguiente:

1) ¿Cómo se puede decir que “La reelección (...) no es (...) una cuestión sobre el derecho a elegir y ser elegido”, si la misma palabra reelección se refiere al proceso de ser elegido de nuevo? ¿A qué puede referirse la palabra reelección, que no sea la elección repetida?

2) Si bien es cierto que “nadie tiene el derecho a ser reelegido a un cargo público”, resulta innegable que la reelección plantea una modificación al “derecho de la ciudadanía de votar y ser votada”, pues –como ya dijimos- actualmente los individuos no pueden votar por el presidente de turno para un nuevo período presidencial y éste a su vez, no puede ser votado por los ciudadanos como presidente para otro mandato.

3) La reforma planteada no versa “sobre la imposición y regulación de los límites al ejercicio del poder”, porque no se está proponiendo la modificación del artículo 128 de la Constitución que regula las atribuciones del Presidente de la República; sino del artículo 124 que limita el derecho del presidente a presentarse como candidato en el 2016.

5. Cristóbal Rodríguez: ¿Qué regula la ley que declara la Reforma?

Para los juristas, -tan curtidos en complejidades hermenéuticas- la respuesta a la pregunta que titula este artículo es de una simplicidad casi agobiante: nada (léase, por favor, en destacadas mayúsculas).

En su más sencilla acepción gramatical el vocablo “regular” remite al mandato de “determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo”. Lo único sobre lo que podría disponer “reglas o normas” la ley en cuestión, ese algo a que se refiere la definición, es la propia reforma constitucional. Pero resulta que el artículo 267 constitucional dispone de manera categórica que “la reforma de la Constitución solo podrá hacerse en la forma que indica ella misma...” (énfasis crg). Para que nos entendamos: el constituyente de 2010 estableció una reserva constitucional en materia del procedimiento de reforma, lo cual inhabilita al Congreso Nacional, -y a cualquier otro órgano del poder público- para imponer normas o reglas al mismo.

La autoconciencia del Constituyente de 2010 respecto de la reserva constitucional en materia del procedimiento de reforma no se agota en la línea capital del artículo 267 antes citado, sino que se manifiesta nuevamente cuando en el artículo 272, al indicar las materias cuya reforma ameritan referendo, se incluye a “los procedimientos de reforma instituidos en esta constitución” (énfasis crg). En otras palabras, la constitución, de manera expresa ha excluido en su artículo 267 a cualquier otra norma para determinar el procedimiento de su reforma, reiterando en el 272 que los mismos están instituidos en ella misma.

En consonancia con la reserva constitucional para la regulación del procedimiento de reforma, los textos que van del artículo 267 al 272 de la constitución son un pormenorizado recuento de las disposiciones que regulan dicho procedimiento.

Son trece, en general, los ítems previstos en estos textos y se refieren a: i) la disposición

genérica sobre el procedimiento exclusivo a que debe atenerse la reforma, ii) la prohibición de suspensión (del proceso) y de anulación (del resultado) de la reforma (art. 267); iii) los límites materiales a la potestad de reforma (art. 268); iv) las instancias con iniciativa para proponer la reforma (art. 269); v) la forma jurídica del acto que declara la necesidad de la reforma, vi) la características de esa ley, vii) la definición taxativa del contenido de la misma (art. 270); viii) el plazo en el que debe reunirse la Asamblea Revisora, ix) la conformación del quórum, x) la regla de mayoría para la aprobación de la reforma, xi) las situaciones excepcionales en las que no podrá iniciarse la reforma, xii) el mandato de publicación de los resultados de la misma (art. 271); y xiii) las materias constitucionales cuya reforma amerita convocar un referendo aprobatorio (art. 272).

La misma ley de convocatoria está regulada por el constituyente y acotada en su contenido: dicha ley solo puede convocar la Asamblea Nacional, indicar la necesidad y los textos objeto de la reforma, no pudiendo jamás entrar a regular un procedimiento que ya está previsto en la constitución tal y como se ha señalado. Más aun, esa ley de convocatoria es, ella misma, un momento fugaz, una fase de mero trámite en el procedimiento de reforma que desaparece cuando la Asamblea por ella convocada asume su soberanía y, en base a “los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución” (art. 272), que no en la Ley, empieza los debates para la reforma.

Al tenor de lo que dispone el artículo 112 constitucional, “las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los dere-

chos fundamentales (...) los procedimientos constitucionales...” Se impone pues la siguiente pregunta: ¿puede ser orgánica una ley que, como se ha visto, no regula nada? Volvemos a la agobiante simplicidad de la primera respuesta: no (vuélvase, por favor, a leer en destacadas mayúsculas).

Podría alguien preguntarse ¿por qué manda la constitución la aprobación ley una de convocatoria si la misma no regula nada? La respuesta es sencilla: el constituyente no está en condiciones de prever el momento de la reforma ni sus motivos dado el carácter vertiginoso de los cambios a que está expuesta la dinámica social y política. En tal virtud ha facultado para tomar una iniciativa de tal envergadura a los órganos supremos de la representación popular que operan en el marco institucional de la democracia representativa: el Ejecutivo y una tercera parte de una de las cámaras, a fin de garantizar la relevancia de los motivos de la reforma.

Podemos discutir si la trascendencia de la cuestión de la reforma ameritaría que se exija una mayoría calificada para la aprobación de la ley que declara su necesidad. Esa es una discusión que forma parte del ámbito del deber ser de la norma. Pero la constitución dice lo que dice, no lo que la voluntad de algunos consideran que debería decir. Mientras esa voluntad no se convierta en disposición constitucional efectiva, lo que impone el derecho es que operemos con el texto realmente existente.

En resumen: la ley que declara la necesidad de la reforma no regula procedimiento constitucional alguno, por tanto no es, ni puede ser una ley orgánica. Al no ser una ley or-

gánica, ni estar prevista de manera expresa para su aprobación una mayoría especial, la misma debe aprobarse en base a la regla ge-

neral de mayoría prevista en el artículo 84 constitucional: más de la mitad de los presentes en cada Cámara.

6. Ángel Lockward: La Reforma Constitucional, su carácter

Agradezco a la Fundación Equidad que haya convocado a este taller y, que tuviese la gentileza de invitarme, pero en particular a ustedes que con su presencia demuestran el interés en un tema crucial para la sociedad.

El país vive una fiebre de constitucionalismo, todos hablamos de la Carta Política del Estado; eso tiene de bueno que la hemos hecho nuestra, algo que sucede por primera vez en la historia de la República, pero como casi no tenemos letrados que hayan estudiado derecho constitucional y menos aún, ciencias políticas, que es una herramienta esencial para entenderla, lo que se ha generado es una gran confusión.

Tantas opiniones hacen parte de la democracia, empero, muchos disparates como los que se oyen y escriben a diario, no informan, sino que confunden afectando la transparencia y sensatez que debe acompañarnos al discutir sobre la Norma como el conjunto armónico, la regla del sistema político y la garantía del equilibrio institucional de los

poderes públicos que dejaron atrás la autonomía autocrática de la República liberal y entraron en el control ciudadano de Estado Social Democrático de Derecho.

Si hubo gafes en el proceso de la reforma anterior, uno de ellos es, que nuestra Carta, no es armónica, su estructura, como veremos, contiene baches y, definitivamente, eso no mejoró con la designación política de sus titulares: el resultado de esa concentración, no equilibrada de poder, produjo esta situación, pero eso no debe ser pretexto para yerrores mayores.

El carácter de la Ley de Reforma: ¿Orgánica u ordinaria?

La Constitución en sus artículos 112 y 113, establece que las leyes son orgánicas y ordinarias, las primeras regulan derechos fundamentales, la estructura y organización de los poderes públicos, la función pública..., los procedimientos constitucionales... y otras

de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

Se desprende de la lectura citada que la ‘condición de orgánicas’ la da el hecho de a) regular derechos fundamentales, como es elegir y ser elegidos¹, b) la organización de los poderes públicos, como es reelegir o no al máximo representante de los poderes públicos, c) modificar el régimen electoral, que actualmente prohíbe la reelección, al suspender el derecho pasivo de ser elegido al Presidente de la República y d) el procedimiento constitucional.

En ese orden para saber si la ley de Reforma es orgánica o no, basta con establecer qué pretende modificar dicha Ley: convoca a modificar un derecho fundamental, elegir y ser elegido, trata de la organización de un poder público, el Poder Ejecutivo, permitiendo reelegir al Presidente, versa sobre el régimen electoral alterando el padrón pasivo de elegibles y regula sobre los derechos políticos, en resumen, al llamar a modificar aspectos orgánicos de la Carta Política, ella misma, es orgánica.

La Ley de Reforma, por otra parte contiene un requisito que ninguna otra tiene: la necesidad. La necesidad fue obvia, en la Constitución de 1966, clarísima en las mo-

¹ Derecho que conforme a la TC 175/13, son fundamentales, al igual que así lo consagran el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y jurisprudencialmente, sentencias de la Suprema Corte de Estados Unidos, Tribunal Constitucional de España, Corte Interamericana de los Derechos Humanos, entre otras.

dificaciones de 1994, en medio el Derecho que conforme a la TC 175/13, son fundamentales, al igual que así lo consagran el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y jurisprudencialmente, sentencias de la Suprema Corte de Estados Unidos, Tribunal Constitucional de España, Corte Interamericana de los Derechos Humanos, entre otras. 3 de una crisis política que casi lleva a una guerra civil. En el 2002, fue discutida e impugnada en el 2002, por debilidades justificativas en la “necesidad” de la Reforma; la necesidad se justificó pobremente con la eliminación del colegio electoral cerrado: ahora, ¿cuál es la necesidad² de la reforma?

¿Requiere la Reforma planteada referendo aprobatorio?

La democracia es un sistema de legalidad y de legitimidad en el que como expresa Sartori³, la mayoría gobierna, con respeto de las minorías⁴ y, estas, tienen garantizados

² La necesidad resulta definida por el diccionario jurídico como ‘el carácter de lo que es absolutamente indispensable’. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/necesidad/necesidad.htm> Hecho de que ‘haga falta una cosa de manera obligatoria para un fin’. <http://es.thefreedictionary.com/una>.

³ Sartori, Geovanny, Teoría de la Democracia, Taurus, 2003.

⁴ Sala Constitucional de Costa Rica, Sentencia 990-92 ‘gobierno de la mayoría con participación de la minoría, dentro de un régimen de libertad e igualdad. Ver también Sentencia 3447-00, Sentencia 14253-04, Sentencia 1361-11. <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Principios%20Constitucionales/RESPE-TO%20A%20LAS%20MINORIAS.ht>

sus derechos en la Constitución, por ello, las modificaciones a la Carta Política, son por su naturaleza, leyes orgánicas del Estado que requieren, no solo mayoría cualificada.

En todos los casos contemporáneos, la Ley de Reforma contó con más de dos tercios de los votos de ambas cámaras, de hecho, con el voto de gran parte de la oposición política: en este caso, no cuenta ni siquiera con los votos de su propio partido.

El referendo es una garantía fundamental establecida para el control de los ciudadanos y, está establecido en el artículo 210 como “consulta popular” como un mecanismo de participación directa de la ciudadanía⁵, nuevo en América Latina, en donde de 16 países, diez lo tenemos, sobre todo desde que se inserta en la Constitución de Colombia de 1991. Aunque requiere de una Ley, que ante la omisión de inconstitucionalidad del Congreso Nacional, podría ser ordenado, por el Tribunal Constitucional, como ya se hizo en la Sentencia 168/13 en otro asunto: la decisión que legitimó a este órgano.

Empero, antes de entrar a este tema conviene ver, quienes y en cuales condiciones, pueden presentar la Iniciativa de Reforma; conforme al artículo 269: puede hacerlo un tercio de los legisladores de cualquier Cámara o el Presidente de la República, empero; esta Iniciativa debe contener el ‘objeto’ de la

reforma, conforme al artículo 270 y, sobre todo debe ESTABLECER “*la necesidad de la reforma*” a ser discutida, puesto que es su motivación y sin motivación, todo acto, es nulo, incluso las leyes puesto que están sometidas al control de los tribunales constitucionales de la República.

La Constitución nuestra dejó atrás las garantías de la democracia liberal⁶ que procuraba que el Estado no invadiera el espacio privado y, retornó prerrogativas a los ciudadanos a través del referendo y el plebiscito, a los fines de que en los asuntos trascendentes, el pueblo fuera necesariamente consultado: modificar la Constitución, es sin dudas un asunto esencial que interesa a todos.

Con el objeto de garantizar este derecho de la ciudadanía, la Carta dispone en su artículo 272 que, “*cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes... (sic) requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos, con derecho electoral*” en referendo aprobatorio.

En resumen, todo lo que trate sobre: derechos fundamentales, garantías fundamentales y deberes fundamentales, requiere de referendo aprobatorio. ***El deber de votar***, como derecho fundamental está contenido en el artículo 75.2 de la Norma, que es la parte activa del sufragio.

⁵ Artículo 2. Soberanía Popular. La Soberanía reside EXCLUSIVAMENTE en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes O EN FORMA DIRECTA, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.

⁶ La República Dominicana cambia de un Estado liberal a un Estado Social y Democrático de Derecho, fundado... en la soberanía popular. Artículo 7 de la Constitución. A este Estado lo caracterizan la participación y el control ciudadano sobre los poderes públicos.

Es obvio que, los derechos políticos, referidos como derecho electoral, en este artículo, son, no solo un derecho fundamental, sino al decir de la Suprema Corte de Estados Unidos, el primero de los derechos fundamentales, puesto que sin él, no existen otros derechos.

En igual sentido se pronunció el Tribunal Constitucional nuestro en la sentencia 175/13, cuando estableció que el **“sufragio pasivo es un derecho fundamental”**⁷, la CIDH y el Tribunal Constitucional de España.

La confusión viene porque los derechos y deberes políticos, definido como fundamentales no se encuentran – como otros – organizados en nuestra Carta lo que produce la actual confusión, puesto que no están listados a partir del artículo 37, sino en los artículos 2, 7, 22.1, 22.2, 75.2, 124, 208, 209, 210, 261, 272.

El artículo 208, párrafo por ejemplo, dispone que *“no tienen derecho al sufragio los miembros de las fuerzas armadas, ni quienes hayan perdido los derechos o se encuentren suspendidos en tales derechos”*: el Presidente tiene suspendido el derecho electoral pasivo de ser elegido en virtud del artículo 124.

En el sistema de garantías políticas fundamentales constitucionales, la mayoría cua-

lificada, es una garantía de las minorías políticas, a los fines de que las cuestiones importantes, sean consensuadas y, el referendo, una garantía fundamental para los ciudadanos de que en las cuestiones trascendentes, El Soberano, que es el pueblo, de quien emanan los poderes, SEA CONSULTADO, obligatoriamente, incluso, cuando los partidos se ponen de acuerdo.

Hemos visto el tema de las garantías y derechos fundamentales, empero el artículo 272 también indica que se requiere *“referendo”* cuando versa sobre **deberes** fundamentales y, el artículo 75.2, como ya vimos, establece, como un **deber fundamental** el voto y, en consecuencia, al modificar la posibilidad de votar por el Presidente en ejercicio, la modificación **VERSA SOBRE UN DEBER FUNDAMENTAL** y conforme al 272, requiere ratificación por referendo.

¿Procede Amparo en contra de la Reforma?

El Amparo no procede en contra del ejercicio del derecho de “iniciativa” que tienen un tercio de cualquier cámara o el Presidente de la República consagrado en el artículo 269 puesto que es una atribución constitucional, empero, si el texto, vale decir, el contenido de ese ejercicio amenaza derechos fundamentales, procede el amparo, conforme indica el artículo 72:

“toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por si o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamen-

⁷ En ese sentido, este tribunal ha definido el **de-
recho fundamental al sufragio pasivo** en los
siguientes términos: ‘el derecho al sufragio pasivo o
derecho a ser elegido, es la prerrogativa que corres-
ponde a todo ciudadano, que cumpla con determi-
nados requisitos.’ Página 11 y 12.

tales...cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de toda autoridad”.

Igualmente, procede en contra de la Ley de Reforma, que podría ser declarada no conforme a la Constitución mediante el control difuso, establecido en el artículo 188 de la Constitución, en el marco de una Acción de Amparo, por ante el Tribunal Superior Electoral por amenaza a derechos fundamentales, si en el texto se evidencian violaciones a la Constitución y, éste puede conocerlo conforme al termino abreviado de urgencia del artículo 82 de la Ley 137 que le permite además tomar medidas provisionales.

Control de constitucionalidad

La Ley de Reforma, como toda Ley, excepto la Constitución, puede ser objeto de una Acción Directa de Inconstitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional, de hecho, ya lo fue en el año 2002 por ante la Suprema Corte de Justicia, que la admitió: y eso sucedió, con una Constitución menos avanzada y una SCJ, de gran pobreza constitucional; el motivo principal de entonces fue la falta de motivación de la ‘necesidad’ de la reforma⁸.

Fue rechazado porque, en el juego que le era propio a esa SCJ, cuando se conoció ya la nueva Constitución había sido proclamada y carecía de objeto, puesto que la Reforma, no la Ley de Reforma, no puede ser anulada.

⁸ Sentencia del Pleno, No. 1 del 7 de Agosto del 2002.

Actualmente, entre otras, hay dos cuestiones a considerar, la primera, que el plazo de la Ley de Reforma para la reunión conjunta de las cámaras en Asamblea, es breve, mucho más de lo que lo ha sido el plazo del TC para conocer y fallar, el segundo, que en las acciones directas, como son cuestiones erga omnes, el TC ha sido reiterativo en cuanto a que no proceden las medidas cautelares.

Empero, el plazo de una cámara a otra, en este caso del Senado a la Cámara de Diputados para conocer y decidir sobre la Ley de Reforma, si ésta fuere aprobada en la Cámara Alta, es el regular y puede incluso terminar la legislatura o no conocerse nunca y, en este intervalo, proceden igualmente las acciones de amparo que pongan fin a las actuaciones amenazantes a derechos fundamentales.

En la Acción Directa, el TC podría ser apoderado de cuestiones que versen a) sobre, el procedimiento constitucional, que requiere quórum especial, b) la motivación que justifica la ‘necesidad’ de la reforma y, c) la pertinencia de que sea ratificada en referendo, dado que versa sobre derechos fundamentales, entre otros, empero si la Ley de Reforma es aprobada, debe decidir antes de que sea promulgada la Constitución Reformada, puesto que ésta no puede ser suspendida ni anulada, conforme dispone el artículo 267: incluso, si es aprobada mal.

Una última cuestión radica en la Omisión de Inconstitucionalidad cometida por el Congreso Nacional, que al no conocer y aprobar una Ley de Referendo, imprescindible para la ratificación de las modificaciones a la Constitución vacía de contenido los ar-

títulos 2, 7, 22.1, 22.2, 75.2, 208, 209, 210, 216 y 272 de la Carta Política.

La Omisión de Inconstitucionalidad es definida por la doctrina como “el incumplimiento de mandatos concretos o implícitos ordenados por la Norma a los poderes públicos”⁹ que omiten desarrollar la potestad normativa, que al no cumplirse vacían de contenido normativo a la Carta Política, produciendo la ineficacia de la norma suprema.

Conclusión.

En resumen, la Ley de Reforma es orgánica y si su contenido amenaza derechos funda-

mentales, procede el amparo; la Ley de Reforma, por su parte es atacable en acción directa y eventualmente, podría ser declarada no conforme a la Constitución en el marco de un proceso de amparo en virtud del artículo 188 de la Carta Magna.

En todo caso, es sujeta de Acción Directa por ante el Tribunal Constitucional, que podría declararla conforme o contraria a la Constitución por diversos motivos, empero, que en el último caso puede declarar la omisión de inconstitucionalidad del Congreso Nacional y ordenar, por sentencia, la ratificación por referendo, puesto que tiene el mandato de ***“la defensa del orden constitucional y la defensa de los derechos fundamentales”***.

⁹ Patiño Cruz, Silvia. OROZCO SOLANO, Víctor: La inconstitucionalidad por omisión. Las Investigaciones Jurídicas, Costa Rica. Páginas 65 y 66.

7. Nassef Perdomo

En el país, fruto de la sed de lograr un Estado de Derecho hemos terminado por confundir la Constitución con el principio democrático. Puede ser reformada, es un principio de la democracia constitucional. No es una afrenta ni a la Constitución ni al sistema democrático. Su dimensión política, no apartada de los procesos políticos, idea anti democrática. En Estados Unidos de América, la Constitución data del siglo 18.

Respecto a la Ley de convocatoria, aseguró que no se debe confundir la ley de convocatoria con la reforma de la Constitución. Una iniciativa de ley no afecta derechos fundamentales. Es un sin sentido jurídico. La ley de convocatoria no regula el procedimiento. Ley de presupuesto, por ejemplo. Las categorías tienen que tomarse en serio. Si todo se aprueba de forma orgánica, sería la parálisis del proceso legislativo

Danilo tiene que ir a elecciones y ganarlas. La modificación per se no implica alteración de su mandato. No hay un derecho a

ser presidente, es peligroso decirlo. Respecto a la reelección en América Latina, los Tribunales Constitucionales han considerado que es un derecho la reelección. Es peligrosísimo ese argumento, pues conlleva una violación a los límites del poder de los jueces.

En cuanto al referéndum, el Art.272 –sobre el Referendo aprobatorio–no habla del proceso electoral. No acudimos como soberanos sino conforme al Art.209 –sobre Asambleas electorales–de la Constitución, el soberano decide él. Es una de las grandes trampas de la Constitución actual, lo dificulta. Es difícil entrarle.

En cuanto al control constitucional por el Tribunal Constitucional, las decisiones judiciales no son mejores. Las elecciones tienen que tener consecuencias. Temas de índole político. Hay órganos. Que voten los ciudadanos, mejor que los jueces.

Además, según el Tribunal Constitucional, no es posible un amparo en contra de una ley.

La ley de convocatoria no requiere de mayoría de dos terceras partes, no se incluyó en la Constitución.

No puede ser inconstitucional un cambio de la Constitución. No se requiere referendo. Ser presidente no candidato no es un derecho.

Tenemos que rescatar la dimensión política de la democracia, no podemos esperar ni

políticos ni jueces iluminados. Ningún poder puede anular la reforma.

Gente a favor, gente en contra. Las dos posiciones son igualmente legítimas pero no podemos forzar el sistema de justicia que quiebre la legitimidad democrática que todavía tenemos, y confiar más en nosotros como sociedad.

8. Trajano Vidal Potentini

Se refirió al introito de José Alejandro Ayuso, quien mencionó la especie de “torre de babel” y las interpretaciones diferenciadas en el debate, las corrientes diversas y sus características.

Sobre la interpretación del tema constitucional. Art.124. Ley orgánica o no. Acta. Inferencia. Trazar pautas de la arquitectura constitucional que se va a trazar. Es trascendente, debe ser orgánica. En cuanto a que si puede ser inconstitucional, es posible en algunos aspectos.

Sobre el amparo: El único que tiene la capacidad y calidad es el Tribunal Constitucional para enfrentar a todas las discusiones y las interpretaciones. Son los tribunales los que están obligados a interpretar.

En un artículo de prensa, Vidal Potentini indicó además que la modificación de la Carta Magna “requiere de una consulta popular mediante la realización de un referendo, por entender que se trata no solo de un derecho

a elegir, sino también de un derecho fundamental”.

Por otra parte, advirtió que el país sería sometido a un estado de perturbación si se modifica la Constitución de la República para que se permita la reelección presidencial.

Admitió que el derecho a elegir y ser elegido no figura en la Constitución como un derecho fundamental, pero que si lo es, razón por lo que entiende que es necesario un referendo aprobatorio¹⁰.

¹⁰ Cabrera, Silvio. Insisten es innecesario convocar referendo. El Nacional, 26 de febrero de 2015. <http://elnacional.com.do>

9. Relatoría I

Al dar las palabras de bienvenida, la moderadora del debate, Faride Raful, recordó que el 30 de abril fue presentada al Senado de la República la ley de iniciativa de reforma constitucional para adoptar nueva vez el sistema que posibilita al Presidente de la nación una re-postulación consecutiva y luego el ‘nunca jamás’. A seguidas, Raful indicó que la Fundación Equidad, Inc. da seguimiento a la discusión técnico-jurídica en la cual los más connotados constitucionalistas han expresado interpretaciones divergentes sobre el procedimiento de modificación del art. 124 de la Constitución.

Según sus palabras, “las distintas exégesis versan sobre cuatro ejes principales”, a saber:

1. El carácter de la ley de iniciativa de la reforma;
2. Si esta modificación requiere el procedimiento agravado de reforma que manda el referendo aprobatorio;

3. Si procede la acción de amparo contra la reforma constitucional;
4. Si el procedimiento de reforma podría ser objeto de control de constitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional.

Luego, José Alejandro Ayuso, presidente de la Fundación Equidad, Inc., aseguró que la iniciativa procura discernir la verdad jurídica detrás de las múltiples interpretaciones sobre el procedimiento para modificar el art. 124 de la Constitución sobre la Elección Presidencial. A su entender, se trata de un debate que, primero, va de reformar la Norma Fundamental y, segundo, de interpretarla en base al ‘principio democrático’ y teniendo también en cuenta el principio de ‘la fuerza normativa de la Constitución’.

A continuación, se presenta la síntesis de los debates de acuerdo a lo que sostuvieron los seis panelistas invitados, siguiendo el orden de los cuatro ejes antes indicados, cruzando

sus respuestas según sea el caso -ya que no todos respondieron a las cuatro interrogantes- en cada uno de los ejes sobre los cuales giró el debate y de acuerdo a la sucesión de las presentaciones de cada uno.

a) El carácter de la ley de iniciativa de la reforma

En este primer punto, que por cierto acaparó la mayor parte del debate, de los seis panelistas, tres estuvieron de acuerdo de que se trata de una ley ordinaria mientras los otros tres restantes sostuvieron que se trata de una ley orgánica.

En primer lugar, **Eduardo Jorge Prats** dijo que no se trataba de una ley orgánica, sino de una ley de declaratoria que la propia Asamblea Revisora es la que aprueba. "Lo del tema de las dos terceras partea de los presentes es para el momento de la Asamblea Revisora".

Por el contrario, para **Enmanuel Esquea Guerrero**, "la ley de convocatoria es una ley orgánica porque regula la figura de los poderes públicos, regula aspectos estructurales de la Asamblea Nacional, del funcionamiento de la Asamblea Nacional. Se refiere a un procedimiento constitucional, reformar la Constitución".

Por otro lado, **Cristóbal Rodríguez** afirmó que se trata de "una ley especialísima, dura 15 días máximos y cesa cuando se abren los trabajos de la Asamblea Nacional". ¿Cómo puede ser orgánica una ley de 15 días como máximo?, se preguntó.

En cambio, Ángel **Lockward** dijo que se trata de leyes de carácter orgánico puesto que "convoca a modificar el derecho a elegir y ser elegido, versa sobre el régimen electoral, está llamada a modificar aspectos orgánicos de la Constitución".

De forma diferente opinó **Nassef Perdomo** al afirmar que "la ley de convocatoria no regula el procedimiento, como la ley de presupuesto, por ejemplo. Las categorías tienen que tomarse en serio. Si todo se aprueba de forma orgánica, sería la parálisis del proceso legislativo".

En fin, para **Trajano Vidal Potentini**, la ley de convocatoria "traza pautas de la arquitectura constitucional que se va a trazar. Es trascendente, debe ser orgánica".

b) Si esta modificación requiere el procedimiento agravado de reforma que manda el referendo aprobatorio

En este punto, **Jorge Prats** indicó que "como no están en juego derechos fundamentales, no se requiere de referéndum aprobatorio. El derecho a elegir y ser elegido es un derecho fundamental, no obstante es el mandato presidencial lo que está en juego".

Por igual, para **Rodríguez** no se requiere de referendo aprobatorio ya que "la reforma no afecta el derecho de sufragio en su vertiente activa, de nadie. Ni la pasiva".

En cambio, **Lockward** sostiene que "procede referendo aprobatorio, como fueron los casos en Ecuador y Colombia". A su en-

tender, “el referendo es una garantía de la Constitución para el ciudadano”.

Por otro lado, según **Perdomo**, el Art.272 –sobre el Referendo aprobatorio-no habla del proceso electoral. No acudimos como soberanos sino conforme al Art.209 –sobre Asambleas electorales-de la Constitución, “el soberano decide él”.

c) Si procede la acción de amparo contra la reforma constitucional

Ante esta interrogante, **Jorge Prats** dijo que “sólo si hay un derecho fundamental en juego, y si ese derecho está siendo vulnerado o amenazado de ser vulnerado y se requiera protección inmediata. En tal sentido, se preguntó: ¿Cómo puede afectar a una persona la iniciativa de reforma constitucional si no se ha decidido todavía de la reforma? “El Poder constituyente se encuentra atado a la ley que declara la necesidad de la reforma”.

Por el contrario, para **Lockward** “el recurso de amparo procede en contra no de la iniciativa pero sí contra el contenido de la iniciativa si amenaza un derecho fundamental -como el electoral- procede el amparo”.

En cambio, **Perdomo** indica que según el Tribunal Constitucional “no es posible un amparo en contra de una ley”.

En fin, según **Vidal Potentini**, “el único que tiene la capacidad y calidad es el Tribunal Constitucional para enfrentar a todas las discusiones y las interpretaciones”.

d) Si el procedimiento de reforma podría ser objeto de control de constitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional

En este último punto, **Jorge Prats** dijo que “se trata de una interpretación absurda, admitida en Costa Rica y en Honduras. No altera el derecho a ser elegido del presidente”.

En cambio, según **Lockward**, “la reforma es objeto de control por ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal Superior Electoral”.

Por otra parte, **Perdomo** considera “que las decisiones judiciales no son mejores. Las elecciones tienen que tener consecuencias, es un tema de índole político, hay órganos. Que voten los ciudadanos, mejor que los jueces”.

Finalmente, para **Vidal Potentini**, el procedimiento “puede tener algunos aspectos”.

10. Sesión de preguntas, comentarios y respuestas

Esta sesión giró en torno a la ley de convocatoria de la Asamblea Revisora, su carácter ordinario u orgánico, la necesidad o no de referendo aprobatorio y el papel que podría o no jugar el Tribunal Constitucional, entre otros.

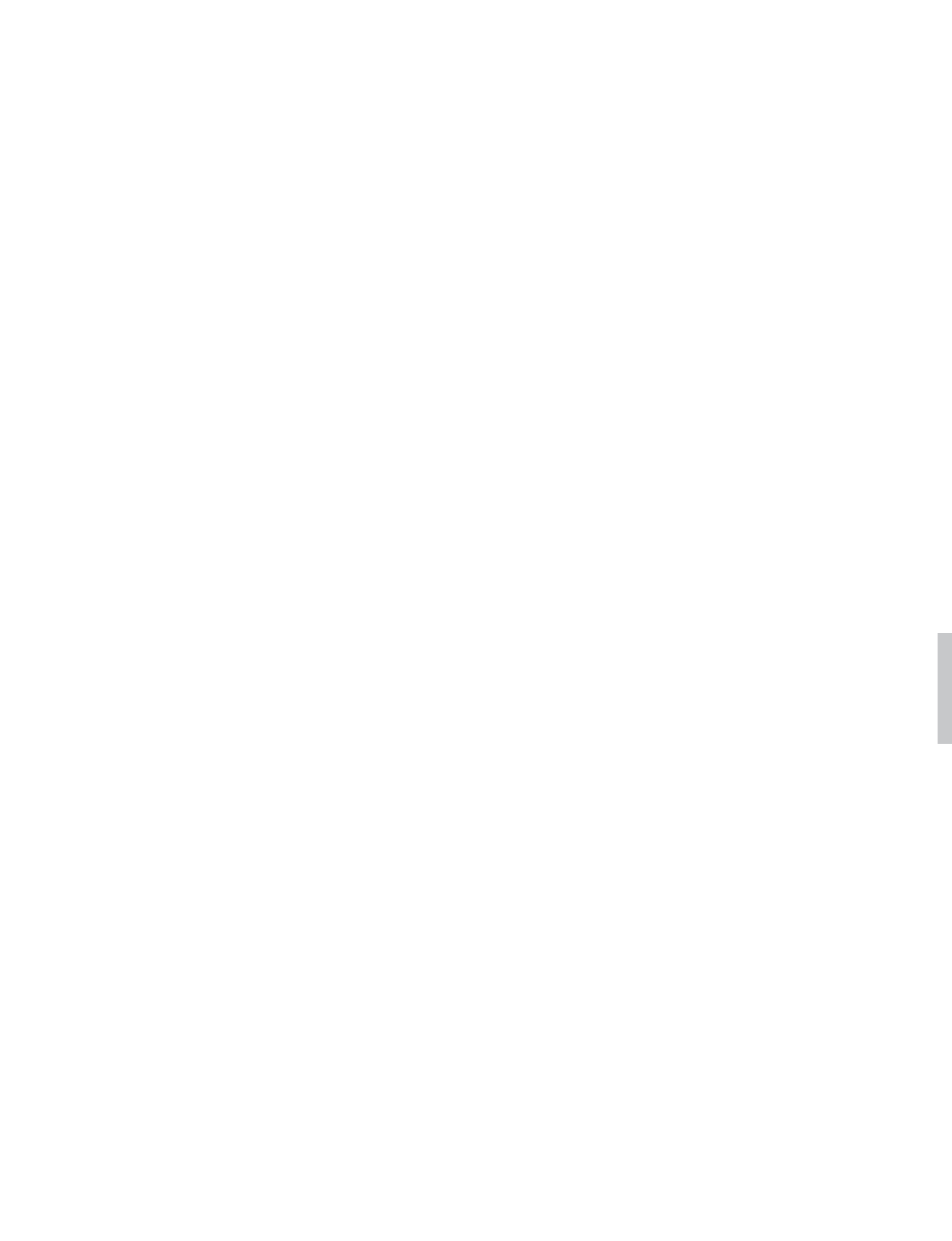
Enmanuel Esquea. La ley de convocatoria deberá ordenar la reunión de la Asamblea Nacional. Trata la ley sobre su organización, está regulando un poder del Estado.

Eduardo Jorge (en respuesta a pregunta de Ismael Reyes). Reiteramos que el proceso no puede ser al margen de la Constitución. Forma. Puede haber un control de constitucionalidad a posteriori una vez reformada. Por ejemplo, dos terceras partes de los presentes,

yo entiendo que el TC puede actuar. Ni siquiera el pueblo puede convalidar una reforma hecha al margen de la Constitución.

Nassef Perdomo. Existe y tiene que reconocerse la cuestión política. Si se agrega a la reforma un tema o dos que requieren referendos aprobatorios, quedan diferidas esas cuestiones a que se celebre el referendo. Si no la totalidad de la reforma seguiría la suerte...

Pérez Volquez. Soberanía en el pueblo. Donde reside la soberanía. Régimen que combina instituciones de democracia representativa con democracia participativa. Por ejemplo, referendo a nivel municipal.





II. LOS TRABAJOS DEL SEGUNDO PANEL

1. Faride Raful: Palabras de bienvenida y contextualización

Como se conoce, la Asamblea Nacional Revisora proclamó el pasado 13 de junio la Constitución de la República Dominicana reformada en su artículo 124 para permitir al presidente o presidenta “optar por un segundo período constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la vicepresidencia del país”.

Desde que inició este proceso de reforma constitucional, la Fundación Equidad, Inc. ha dado atento seguimiento a la discusión técnico-jurídica en la cual los más connotados constitucionalistas, en declaraciones públicas o artículos de prensa, han expresado interpretaciones divergentes y encontradas sobre el procedimiento de modificación del art. 124 de la Constitución. Las distintas interpretaciones versan sobre cuatro ejes principales: el primero es el carácter de la ley de iniciativa de la reforma, si es ordinaria u orgánica en los términos del art. 112 constitucional que exige para su aprobación o modificación “del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras”.

El segundo es si esta modificación constitucional requiere el procedimiento agravado de reforma que manda el referendo aprobatorio previsto por el art. 272, consulta popular del cuerpo electoral que implica la logística y el costo de unas elecciones generales.

El tercer elemento en discusión pública es si procede la acción de amparo contra la reforma constitucional, visto como un asunto que refiere al derecho fundamental a elegir y a ser elegible que la Constitución garantiza en sus artículos 68 y siguientes.

El cuarto y último es si el procedimiento de reforma podría ser objeto de control de constitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional, a contrapelo del art. 267 de la norma suprema que establece que “no podrá ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad...”.

Para desde una perspectiva académica debatir sobre el procedimiento de modificación del art. 124 constitucional, la Funda-

ción Equidad, Inc. convocó el pasado día 20 de mayo a un primer debate en el que 6 connotados constitucionalistas expresaron sus exégesis contrapuestas sobre estos tópicos.

A pesar de que la reforma del art.124 de la Constitución se hizo “en la forma que ella misma indica” (art. 267), la doctrina sigue

dividida en cuanto a los aspectos antes mencionados. Por lo tanto el debate jurídico se mantiene vigente y, muestra de ello, este segundo evento cuyas palabras de introducción están a cargo del jurista y presidente de la Fundación Equidad, Inc. José Alejandro Ayuso.

2. José Alejandro Ayuso: Palabras de introducción

Buenas tardes distinguidos y apreciados juristas que hoy nos honran con su participación en este segundo II Debate jurídico sobre la reforma constitucional, estimadas y estimados colegas, amigas y amigos todos que hoy nos acompañan.

Ante todo establecer que esta iniciativa de la Fundación Equidad, Inc., centro de pensamiento que tiene como uno de sus objetivos promover acciones de pedagogía constitucional, procura discernir de manera científica la verdad jurídica detrás de las múltiples interpretaciones sobre el procedimiento utilizado para modificar el art. 124 de la Constitución sobre la Elección Presidencial.

Para introducir este segundo debate me permitiré unas muy breves reflexiones, siempre con el apoyo de reputados maestros del constitucionalismo moderno, sobre dos aspectos que se entrelazan y son relevantes a esta discusión.

Uno es la relación entre derecho y política. El otro, que si bien la tarea del jurista es interpretar normas y sin interpretación no hay derecho, advertir que la influencia de intereses extra-jurídicos, manifiestos o velados, casuales o deliberados, podrían “desnaturalizar” el texto constitucional por la vía de la interpretación.

Para el eminente profesor español Javier Pérez Royo, el Derecho Constitucional es “el punto de intersección entre la Política y el Derecho” si, como indica el ex presidente de la Corte Constitucional italiana Gustavo Zagrebelsky: “por política se entiende la actividad dirigida a la convivencia”, y no “la competición...por la asunción y la gestión del poder...”.

Por igual, para el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid Carlos de Cabo Martín, “El hecho de que el constitucionalista tope con la realidad política no es algo excepcional sino habitual y, por tanto, no es tampoco

algo de lo que deba huir. De ocurrir así, el estudio del derecho Constitucional sería una empresa prácticamente imposible”.

Por la parte hermenéutica, y en consonancia con el maestro argentino de Derecho Constitucional Néstor Pedro Sagüéz, estimo oportuno prevenir contra “los supuestos de interpretación manipulativa de la constitución, que asume múltiples variantes, como dar a las palabras de la constitución un significado absurdo o rebuscado, interpretar un artículo de ella desconectándolo de los restantes, practicar analogías improcedentes, desplegar un razonamiento incongruente, inventar excepciones que la constitución no prevé, subestimar unas cláusulas y exagerar el valor de otras, tergiversarlas, pervertir y desnaturalizar el contenido de ciertos derechos, etcétera”.

Por último, y con esto termino para respetar los 5 minutos asignados en el guión preestablecido, referir al maestro alemán Peter Häberle que considera “un pedazo de derecho de participación democrática” de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio de interpre-

tación constitucional al que nos abocamos ahora.

Ya que somos parte integrante de una “sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución”, pongamos manos a la obra para continuar con la formidable tarea de desentrañar la verdad jurídica sobre el procedimiento para modificar el art. 124 de la Constitución que permitiría la reelección presidencial por dos periodos consecutivos y nunca más.

Concluir con nuestro infinito agradecimiento a los destacados juristas aquí presentes que accedieron a compartir sus interpretaciones constitucionales: ellos son Luis Miguel Pereyra, Ramón Emilio Núñez, Carlos Salcedo, Francisco Álvarez Valdez, Julio Cury y Luis Vilchez González.

También agradecer la selecta concurrencia y al eficiente equipo organizador de este evento, y que comience este II Debate jurídico sobre la reforma constitucional convocado por la Fundación Equidad, Inc.

3. Ramón Emilio Núñez N.:

Apuntes al debate de reforma constitucional

I.- ¿Es necesario el Referendo?

Mi respuesta a la primera pregunta es afirmativa. Esto así porque la regulación constitucional de la reelección presidencial implica necesariamente una regulación del derecho al sufragio activo y pasivo, esto es el derecho a elegir y ser elegido previsto en el artículo 22, numeral 1, de la Constitución, como manifestación del derecho a la participación política.

No ignoro la opinión de distinguidos juristas nuestros que han insistido en que la cuestión de la reelección atañe a la limitación de la función presidencial. De hecho estoy plenamente de acuerdo con esa afirmación, pero no con su conclusión según la cual por tratarse de una limitación a la función presidencial no procede el referendo aprobatorio.

En mi opinión, como nos pasa a todos con cierta frecuencia, estamos ante una mirada simplista frente a un fenómeno complejo.

Contrario a lo que una mirada superficial podría arrojar, el argumento de que la regulación de la reelección es un límite a la función presidencial no excluye aquel otro según el cual la reelección es un límite al derecho al sufragio. La aparente contradicción es otra más de las falsas antinomias con que nos encontramos en las ciencias jurídicas. Nada quita que una norma sea al mismo tiempo un límite a la función presidencial y un límite al derecho a elegir, como es el caso del artículo 124 de la Constitución de la República.

Si se insiste en ver una sola cara de la moneda (el límite a la función presidencial), por supuesto que no es necesario el referendo aprobatorio. Pero esa conclusión sería hija de una mirada parcial, ya que una vez observamos la otra cara (el límite al derecho fundamental de elegir y ser elegido), nos vemos forzados a admitir que es necesario el referendo aprobatorio para modificar el artículo 124 de la Constitución.

Esto así, por dos razones: primero, porque el artículo 272 de la Constitución no contiene una regla que diga que el referendo aprobatorio no es aplicable a las reformas que versen sobre la función presidencial o una regla del sistema político; y, segundo, porque nada impide que una norma constitucional cumpla múltiples funciones (multifuncionalidad de las normas constitucionales). Así, el tema de la prohibición de la reelección, al tiempo de limitar el poder (la función presidencial), establece límites –a mi juicio totalmente razonables– al derecho a elegir y ser elegido. Y es por esto último que procede el referendo aprobatorio.

Esa y no otra es la interpretación constitucionalmente adecuada de la Constitución, porque, en definitiva, como dice Eduardo Jorge Prats, citando a Ignacio de Otto, la “distinción entre normas orgánicas y normas dogmáticas tiene un mero interés académico y no indica nada respecto al valor de las normas constitucionales...Una norma orgánica es también norma de contenido desde el momento en que el legislador ha de respetarla (OTTO:28) y una norma de contenido es norma orgánica en tanto tiene una incidencia en el plano organizativo del Estado”(Jorge Prats, Eduardo. Derecho Constitucional -2013- volumen I, pág. 208).

II.-El carácter de la Ley de Convocatoria

De todas las preguntas es esta la que más dudas me ha generado. Me refiero al carácter de la ley que declara la necesidad de la reforma y convoca a la Asamblea Nacional, que los organizadores del debate han llama-

do tan solo Ley de Convocatoria. A la cuestión de si es una ley ordinaria o una orgánica, lo único que tengo claro es que es una ley especial. Esto es, que no se encuadra en muchos aspectos en la categoría de Ley Ordinaria. Tampoco está entre las materias expresamente señaladas como propias de Ley Orgánica.

El problema, sin embargo, lo causa la redacción del artículo 112 de la Constitución dominicana que, contrario a la española, no concibe *numerus clausus* los supuestos de Ley Orgánica, sino que contiene una cláusula abierta conforme a la cual son orgánicas “otras de igual naturaleza”.

Esta frase (me refiero a “otras de igual naturaleza”) es, como he dicho, el germen del problema pues obliga necesariamente a identificar la “naturaleza” de las leyes que expresamente indica el artículo 112. Y la verdad que no es fácil, porque las leyes que “regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa” no parecen compartir otra naturaleza que ser materias contempladas en la Constitución. En palabras de Mercé Barceló i Serramalera, “cuando nos aproximamos a la categoría normativa “ley orgánica” nos acercamos no un único ámbito material, sino a una pluralidad de materias completamente heterogéneas” (Cfr. Barceló u Serramalera, Mercé. La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes. Atelier, Barcelona, 2004. pág. 35).

Ahora bien, visto el listado de esas materias heterogéneas en el artículo 112 de la Constitución, y descartando cualquier concepción formal que pretenda que el carácter orgánico lo daría la mayoría calificada con la que fue aprobada la ley, no parece haber otro intento de solución que emprender el camino de determinar el elemento común a estas materias por vía de su finalidad o quizás por eso que los juristas han venido llamando “naturaleza jurídica”.

Lo cierto es que la ley orgánica es vista como una suerte de extensión de la Constitución y parece que su finalidad es completar la tarea del constituyente. Así, como la Constitución no necesariamente regula todo y el consenso del constituyente a veces solo alcanza para definir algunas cuestiones básicas, la ley orgánica parece presentarse como la vía que eligió el propio constituyente para que se complete el desarrollo de determinados temas, siempre que se obtenga un nivel elevado de consenso, lo cual explica la mayoría calificada de este tipo de leyes.

Volviendo a nuestro tema, aunque una ley que declara la necesidad de la reforma constitucional es importante, no parece que esta esté destinada a desarrollar o dejar establecido propiamente ningún consenso sobre alguna materia específica. Cosa que sí se puede predicar sobre las leyes referidas a las materias expresamente indicadas en el artículo 112 y sobre la reforma constitucional misma que es una vía para cambiar o complementar la Constitución.

Así las cosas, termino inclinándome por la postura conforme a la cual la ley de que hablamos no tiene el carácter de ley orgánica,

no exactamente porque ella no regula nada (pues declara la necesidad de la reforma, define su ámbito y autoriza la convocatoria de la Asamblea Revisora) sino porque lo que regula no encuadra, en cuanto a su finalidad, dentro de las cuestiones para las cuales el constituyente creó la figura de las leyes orgánicas.

III.- ¿Procede el Amparo contra la Reforma Constitucional?

La reforma constitucional, ya realizada, no admite amparo. Sin embargo, eso no quiere decir que en el proceso de reforma constitucional o en el trámite de la ley de Convocatoria no se incurra en acciones u omisiones que por afectar ya un derecho fundamental, ya la eficacia material o cumplimiento de los mandatos “contenidos en la Constitución, en las leyes o en actos administrativos” (EJP: pág. 229), lo que sí puede justificar un Amparo o un Amparo de Cumplimiento, según corresponda. En ninguna de las modalidades de amparo lo que se procure nunca podrá ser la aprobación de la reforma en un sentido o en otro.

La anterior es mi respuesta de la mano de las herramientas que nos dan hoy la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, pero me parece que ese es un tema que debería regularse de manera específica, a través de una suerte de amparo legislativo y esa debería ser una competencia del Tribunal Constitucional, no por vía de revisión sino directamente sin tener que pasar por el Tribunal Superior Administrativo.

Por último, hay algunas hipótesis, señaladas por el artículo 272 de la Constitución, en las que la reforma debe ser ratificada por un referendo que debe ser convocado por la Junta Central Electoral. O sea, que el cumplimiento de ese mandato constitucional queda a cargo de la Junta Central Electoral, “dentro de los sesenta días siguientes a su recepción formal”. Pues bien, eso abre la pregunta muy válida de qué hacer si la Junta Central Electoral no cumple oportunamente ese mandato constitucional. En tal caso procede, en mi opinión, un amparo de cumplimiento ante el Tribunal Superior Electoral (Ver art. 13, numeral 7, Ley Orgánica del TSE).

IV.- ¿Puede ser inconstitucional la Reforma?

La respuesta a esta última cuestión es “depende”. El contenido de la reforma “no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad”, expresa tajantemente el artículo 267 de la Constitución. Sin embargo, este mismo texto es el que dice que “(l)a reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma”. De ahí se deriva que tengamos que admitir la posibilidad de una inconstitucionalidad de la reforma a la Constitución por vicio de forma.

No vaya nadie a pensar que se trata de un simple formalismo, pues detrás de esa regla según la cual “la reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma”, está la separación entre el poder constituyente y el poder constituido, entre la Constitución y el poder de la Asamblea Revisora.

Por otro lado, no podemos olvidar que el artículo 268 de la Constitución establece que “(n)inguna modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo”. Se trata de las llamadas cláusulas pétreas o de intangibilidad. Una reforma así emprendida sería inconstitucional ya no por vicio de forma, sino de fondo.

En conclusión, en aquellos casos en que la Asamblea Revisora se aparte de los límites formales o materiales que le ha impuesto la Constitución procede la intervención del Tribunal Constitucional en cumplimiento de la misión que tiene constitucionalmente asignada: garantizar la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional.

4. Carlos Ramón Salcedo Camacho: Reelección y reforma constitucional

1. ¿Es necesario el referendo aprobatorio?

El artículo 272 de la Constitución de la República (CR) reserva el referendo aprobatorio, como procedimiento a seguir, para las reformas que toquen aspectos esenciales de nuestro ordenamiento constitucional, las cuales son enunciadas taxativamente por el citado texto, y son los siguientes:

- Derechos, garantías fundamentales y deberes
- El ordenamiento territorial y municipal
- Régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería
- El régimen de la moneda
- Sobre los procedimientos de reforma instituidos en la Constitución

En la palestra pública se ha dicho que la figura de la reelección toca derechos fundamentales y, por lo tanto, una reforma constitucional que verse sobre ésta debe ser

aprobada mediante el referéndum establecido en la CR. Sin embargo, en numerosas ocasiones he sostenido que el referéndum no es necesario ni obligatorio para este caso por varios motivos:

En primer lugar, con la limitación temporal de cualquier cargo electivo se procura restringir el uso y el abuso del poder conferido mediante el voto popular o indirecto. Nuestra Constitución instaura un sistema político eminentemente presidencialista, ya que el Presidente de la República es el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, de la Administración Civil y, además, comandante supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (Art. 128 de la CR). Esto significa que la cabeza del Poder Ejecutivo es la figura preponderante de todo el sistema político, por la gran concentración de poder que le es atribuido. De ahí que la reelección no sea más que un ejercicio de limitación de poder de la figura presidencial, para impedir el uso y abuso del poder conferido por la investidura.

Y en segundo lugar, que complementa el anterior motivo, una interpretación sistémica de la Constitución nos lleva a la conclusión de que los derechos fundamentales de las personas están dentro del título II del Capítulo I de la Constitución, mientras que los derechos políticos o de ciudadanía se encuentran en el título I de la nación, el Estado, su gobierno y sus principios fundamentales. Los derechos políticos solamente los ejercen aquellos que son ciudadanos. De ser fundamentales, toda persona tendría derecho al voto en los asuntos de la nación sin importar la nacionalidad que tenga ni su estatuto legal en el país. De ahí que resulta evidente que la Asamblea Revisora de la Constituyente de 2010 excluyó el referendo aprobatorio de las reformas que versen sobre los derechos políticos de los ciudadanos y limitó este referéndum a temas de otra magnitud como el de los derechos fundamentales.

Aún más, es posible sostener que la restricción que impone la reelección a la posibilidad de elegirse, si bien pudiera estar vinculada al derecho de ciudadanía no es un derecho fundamental porque no se encuentra dentro del núcleo fuerte del derecho a ser elegido. Si los consideramos desde una perspectiva histórica, solo pocos dominicanos han sido presidentes de la República y la regulación que se ha aprobado no impide optar por otros cargos electivos.

2. El carácter de la ley de convocatoria

La ley de convocatoria es una ley *sui generis*. Es una ley especial en tanto que para su aprobación no requiere de una mayoría

cualificada y *sui generis* porque la misma solamente puede versar sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Revisora y los artículos que se van a reformar de la Constitución. Por igual, es *sui generis* porque la misma no puede ser observada por el Presidente de la República.

Así lo indica el artículo 270 de la Constitución: “*La necesidad de la reforma constitucional se declarará por una ley de convocatoria. Esta ley, que no podrá ser observada por el Poder Ejecutivo, ordenará la reunión de la Asamblea Nacional Revisora, contendrá el objeto de la reforma e indicará el o los artículos de la Constitución sobre los cuales versará*”. (Énfasis mío)

En palabras del Dr. Milton Ray Guevara, Magistrado Juez Presidente del Tribunal Constitucional, en ocasión del Congreso Visión y Análisis comparativo de reformas constitucionales en Iberoamérica, celebrado en Junio 2005 por iniciativa del Senado de la República: “*para aprobar esta ley se sigue el mismo procedimiento que el utilizado para las leyes ordinarias, en consecuencia, no se requiere ningún tipo de mayoría calificada, salvo si se realiza una declaratoria de urgencia*”.

El debate respecto al carácter de la ley de convocatoria viene dado a que nuestra Constitución distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias. Por ello, para comprender más a fondo por qué la ley de convocatoria es *sui generis* es necesario saber qué son las leyes orgánicas para nuestra Constitución.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución “*las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes*

públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras”.

Es decir que las leyes orgánicas, por la importancia de los temas que regulan, requieren de una mayoría cualificada para su aprobación, en nuestro caso 2/3 de los presentes de ambas cámaras. Estas leyes tienen una especial rigidez puesto que regulan materias que el Constituyente ha revestido de trascendental importancia y por ello su aprobación requiere del consenso democrático que se legitima con una mayoría cualificada.

Lo anterior es producto del principio democrático de las leyes que, según Balaguer Callejón, al hablar de las leyes orgánicas: “*implica un mayor respeto a las minorías, la promoción del diálogo y del consenso entre grupos políticos, la garantía de una participación mayor en la adopción de decisiones fundamentales*”¹¹.

De ahí que las leyes orgánicas son solamente aquellas que regulan las materias reservadas por la Constitución para éstas: “*los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa*”.

¹¹ Balaguer Callejón, F., *Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 134

La regla en la conformación de las leyes es que estas son ordinarias y más específicamente aún *sui generis*, salvo que toquen los aspectos reservados a las orgánicas. Felix Tena Sosa bien señala que “*las leyes orgánicas son requeridas por la Constitución para concretar y completar materias que por su naturaleza transitan en una línea fronteriza entre la carta magna y las leyes ordinarias*”¹².

Si bien la enumeración de las materias sobre las cuales debe seguirse el procedimiento para las leyes orgánicas es listada en el artículo 112 de la CR, se trata de una formulación *numerus apertus (abierto)*, ya que dicho texto indica que *otras [materias] de igual naturaleza* deberán regularse de manera orgánica. Hacer una interpretación laxa conllevaría a que cualquier materia pueda ser una ley orgánica y con ello desvirtuar la voluntad del constituyente derivado (Asamblea Nacional Revisora).

Así tenemos por ejemplo el caso de la “regulación de los derechos fundamentales” que indica el artículo 112 de la CR. Toda norma regula, directa o indirectamente, el ejercicio de los derechos fundamentales. De ahí que una interpretación amplia en materia legislativa implicaría que todas las leyes sean orgánicas, lo cual sería un absurdo, pues orgánicas son aquellas “*leyes que se proponen completar la regulación de principio establecida en la Constitución, llevando a cabo una delimitación completa y directa de los derechos fundamentales a que se refieren. No cabe considerar reservada a la ley orgánica la mera regulación indirecta o incidental de algunos*

¹² Tena Sosa, F., et al, *La Constitución comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo Domingo, 2012, p. 265

*derechos y libertades con ocasión de la regulación de cualquier otra materia*¹³”.

De modo que, tal y como sugiere una parte de la doctrina, la interpretación de dicha cláusula es restrictiva, para evitar una hiperregulación orgánica. Y en ese sentido, volviendo al tema de la reforma constitucional, potencialmente todas tienen alguna vinculación con los derechos fundamentales o la estructura y organización del poder. Es por esto que este sector de la doctrina afirma que “*el legislador orgánico solo está obligado a regular el núcleo central de la materia a él reservada y que puede remitir a la ley ordinaria o al reglamento el desarrollo de aquellas cuestiones secundarias o complementarias*¹⁴”.

Siguiendo esta correcta interpretación, la ley de convocatoria del artículo 270 de la Constitución corresponde a una materia conexas que es regulada por el legislador ordinario, ya que la misma Constitución ha hecho reserva sobre el procedimiento a seguir para las reformas constitucionales, no dejando al legislador ordinario en capacidad de intervenir en esta esfera a través de la reserva de ley. De ahí que dicha ley no regula un procedimiento, que ya está especificado, sino que lo ejecuta, por ello su carácter secundario y ordinario.

¹³ Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Tomo II, Iustel, Madrid, p. 615

¹⁴ Jorge Prats, E., *Derecho Constitucional*. Vol. I., Ius Novum, Santo Domingo, 2010, p. 331.

3. ¿Procede el amparo contra la Reforma Constitucional?

El artículo 65 de la LOPCTC indica que “*La acción de amparo será admisible contra todo acto omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución*”.

En ese sentido, para que la acción de amparo prospere contra la ley de convocatoria, la misma debe lesionar, restringir o amenazar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, de quien lo invoca, es decir que se trata de un remedio particular, no general. La ley de convocatoria de reforma constitucional en sí misma no supone una violación o amenaza a los derechos fundamentales dado que la misma no es más que una norma dirigida a iniciar la reforma de la Constitución, por lo tanto se trata de una norma de carácter general.

Por lo que a todas luces resulta improcedente una acción de amparo contra la reforma constitucional, sobre todo cuando el artículo 267 de la Constitución indica que “*no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad, ni tampoco por aclamaciones populares*”.

4. ¿Puede ser inconstitucional la reforma?

Como se indicó en el párrafo anterior, de acuerdo con la propia Constitución en su

artículo 267 la reforma “no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad, ni tampoco por aclamaciones populares”. Ahora bien, este artículo es *ex post*, es decir, luego de completado el proceso de reforma, una vez aprobada la reforma y proclamada la Constitución y esto tiene su razón de ser en el principio democrático: los jueces no tienen legitimidad democrática para decidir sobre lo reformado.

El profesor Hernández Valle indica que “*los tribunales constitucionales solo pueden ejercer el control de constitucionalidad sobre los actos mediante los cuales el parlamento ejercita su función de reforma constitucional; pero no sobre la decisión adoptada en virtud de criterios políticos y de oportunidad, ni acerca de la ocasión idónea para el ejercicio de su competencia. Dentro de este orden de ideas, el control sobre la interna corporis debe hacerse en casos muy calificados, pues de lo contrario equivaldría negarle al Parlamento el ejercicio de su función política transaccional, para la que naturalmente tiene mayor disposición y para la cual las Constituciones lo estructuran, y presumiblemente obstaculizaría o impediría de manera abusiva el juicio eficiente de la mayoría*¹⁵”.

Es menester aclarar que podría ser inconstitucional la ley de reforma que versare sobre aspectos prohibidos por la propia Constitución, es decir las cláusulas pétreas que regulan la forma y esencial del Estado dominicano. Para los demás aspectos, el poder constituyente o derivado, no puede ser cuestionado por ningún órgano. El Tribunal

¹⁵ Hernández Valle, R., «El control de constitucionalidad de los procedimientos de modificación constitucional» en *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, tomo VIII, Ferrer Mac-Gregor, E. & Zaldivar Lelo, A. (Coord.), UNAM, México, 2008, p. 871

Constitucional, sí podría examinar el cumplimiento de las formalidades propias de los procedimientos constitucionales tendientes a la reforma.

Con esto presente, tenemos que de conformidad con el artículo 184 de la Constitución, el Tribunal Constitucional tiene tres funciones esenciales: garantizar la supremacía de la Constitución, defender el orden constitucional y la protección efectiva de los derechos fundamentales. Esta Alta Corte es el órgano de cierre del sistema de justicia y de solución de conflictos constitucionales de la República.

Como sabemos, según el artículo 185 de la Constitución este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Nuestra Carta Magna no distingue cuáles leyes pueden ser objeto de acciones directas de inconstitucionalidad puesto que todas lo son, incluso la ley de convocatoria.

El Tribunal Constitucional, como garante de la supremacía de la Constitución y defensor del orden constitucional, puede revisar la ley de convocatoria si ésta es impugnada mediante una acción directa de inconstitucionalidad. Esto así porque la misma es una ley ordinaria *sui generis* como lo aseveró el Dr. Milton Ray Guevera en ocasión del referido Congreso Iberoamericano en 2005; mas, no deja de ser una ley cuyo procedimiento de aprobación y contenido están estrictamente regulados por la CR que esa Alta Corte está llamada a defender.

Para esclarecer más este punto, pongamos por ejemplo una ley de convocatoria en el que la reforma verse sobre la forma de gobierno instituido en la CR. El artículo 268 establece que el gobierno siempre deberá ser civil, republicano, democrático y representativo. De ahí que una ley de convocatoria cuyo contenido verse sobre el cambio de esa forma de gobierno por uno monárquico o autocrático, por ejemplo, podrá ser objeto de una acción directa en inconstitucionalidad y el Tribunal Constitucional deberá declarar contraria a la Constitución dicha ley por transgredir el artículo 268.

Y esto tiene su razón de ser, precisamente, en el núcleo duro e intangible de la Constitución. La ley de reforma constitucional no puede estar dirigida a la supresión de derechos fundamentales ni a organizar el régimen de gobierno como le plazca.

Igualmente, si una ley de convocatoria no fuere aprobada conforme al procedimiento constitucional preestablecido la misma es impugnabile mediante la acción directa de inconstitucionalidad. Esto sin ignorar el problema que plantea el plazo en el que mandatoriamente deberá reunirse la Asamblea Nacional Revisora para conocer de la reforma a la Constitución, que es de quince días a partir de su publicación (Art. 271 CR), en cuyo tiempo será difícil el conocimiento y fallo por parte del Tribunal Constitucional de cualquier recurso de inconstitucionalidad que ataque dicha ley de reforma, pues de haberse producido la reforma constitucional la misma no puede ser nunca suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad, ni tampoco por aclamaciones populares (Art. 267 CR).

5. Julio Cury

Quisiera empezar agradeciendo a este importante auditorio por su presencia y participación. Me complace estar entre todos ustedes para compartir algunas reflexiones sobre temas de palpitante interés para la doctrina constitucional.

1. El carácter de la ley de convocatoria

Ordinaria, sin ninguna duda. Las leyes orgánicas son aquellas por su especial relevancia completan la Constitución, prolongando a través del legislador ordinario, mediante un procedimiento de aprobación agravado, la regulación de materias trascendentales que son tasadas por el constituyente.

No solo la mayoría reforzada para su aprobación determina el carácter orgánico de la ley orgánica, sino también la materia regulada. La que convoca la Asamblea Revisora apenas tiene ese objeto; no versa sobre ninguna de las materias que exigen

consenso calificado ni regula absolutamente nada.

Tanto es así que la mismísima Constitución es la que prevé en sus arts. 267 y siguientes el procedimiento de reforma, de lo que se colige que la que declara la necesidad de su reforma carece en sí de relevancia. Más claramente, es una ley de mero trámite, un texto puente que conduce hacia una eventual reforma, cuya aprobación sí exige una mayoría cualificada.

Pero eso no es todo; la reserva material del art. 112 de la Constitución, que se inspira en el art. 81 de la de España, debe interpretarse de forma restrictiva, para así dejarle el mayor espacio posible al legislador.

¿Por qué? Pues porque la democracia se basa en la preponderancia de las mayorías simples sobre las minorías, relegándose los acuerdos de mayorías reforzadas a supuestos excepcionales, y al margen de pasiones e intereses distorsionantes, puedo afirmar que

un texto que nada regula está lejos de ser uno de esos supuestos excepcionales.

En definitiva, el núcleo de la ley de convocatoria no afecta ninguna de las materias reservadas a las leyes orgánicas, posición que ciertamente no es compartida por algunos juristas, incluido el ex presidente Leonel Fernández, quien al incursionar en el debate adujo como fundamento de su tesis lo siguiente:

“Se comprende que si para someter dicho proyecto de ley se requiere que no sea un solo senador o un solo diputado, sino una tercera parte de los miembros del Senado o una tercera parte de los miembros de la Cámara de Diputados, es porque se trata de algo no ordinario, sino especial... ¿Por qué razón, entonces, se le quiere negar la condición de orgánica a la ley que declara la necesidad de reformar la Constitución?”. Al ex mandatario le asiste la razón en lo que respecta a que ninguna otra ley, para ser introducida, requiere del impulso de una tercera parte de los senadores o diputados. Sin embargo, ese requerimiento no le atribuye el carácter de orgánica, pues no versa sobre ninguna de las materias tasadas por el constituyente.

A pesar de que en su art. 97 nuestro Supremo Estatuto Político contempla la existencia de leyes especiales, no las define. Néstor Pedro Sagués explica que “Ciertas constituciones prevén el dictado de una o más leyes especiales... Por ejemplo, el art. 26 de la Constitución de España, de 1931, decía que una ley especial regulará la total extinción... del presupuesto del clero”.

Y luego agrega: “... salvo que no tengan que pronunciarse por mayorías calificadas, en cuyo caso serían leyes reforzadas o cualificadas, según los casos, no les confiere ningún grado jurídico particular: siguen siendo leyes ordinarias...”.

¿A qué viene todo esto? Pues a resaltar que la ley de declaratoria es especial, pero no orgánica. Prueba irrefutable es que en los arts. 116 de las revisiones de 1966, 1994 y 2002, se contemplaba idéntica exigencia a la del art. 269 de la revisión del 2010.

Hago el enfoque retrospectivo porque en ninguno de esos textos se preveían las leyes orgánicas. Claro, no pocas leyes fueron designadas “orgánicas” en esos años, lo que en modo alguno equivale a admitir que lo eran. Fue, como se sabe, el constituyente del 2010 que reconoció por vez primera la existencia de las leyes orgánicas.

De manera que si no existían leyes orgánicas antes del 2010, y si las tres revisiones anteriores establecían la misma iniciativa de reforma que actualmente prevé el art. 269, es claro que no puede retenerse como válida la exigencia especial de la iniciativa de la ley de convocatoria para endosarle carácter orgánico.

2. ¿Es necesario el referendo?

No, y es simple: el art. 124 de la Constitución se contrae al régimen presidencial, previsto en el título IV, correspondiente al Poder Ejecutivo, el cual está fuera de la esfera material del referendo aprobatorio.

Los que han sostenido la tesis contraria parten de la falsa premisa de que la reforma recién operada afectaba de alguna manera el derecho a ser elegido del presidente de turno, y que nuestro Tribunal Constitucional ha considerado como fundamental tanto ese derecho como el de elegir.

Sin embargo, la reforma no se contrajo a suprimir o disminuir ni un derecho ni otro, como tampoco a alterar el contenido material de derecho fundamental alguno. Se trató de una enmienda al límite del ejercicio presidencial, materia que, repito, escapa a las señaladas en el art. 272 de la Constitución.

La necesidad del referendo la explican los límites materiales de la potestad de la reforma. Para evitar que la Asamblea Revisora, como órgano constituido en ejercicio del poder constituyente derivado, produzca modificaciones de principios sustanciales o supremos del ordenamiento constitucional, se condiciona su efectividad a la aprobación de la ciudadanía.

El asunto es dejar fuera del alcance incondicional del constituyente derivado temas constitucionales al Estado social y democrático de Derecho, el cual, como sabemos, propicia la necesidad de anclar el poder de reforma, entre los cuales se incluye el referendo.

Las materias indicadas en el art. 272 integran un coto vedado a la Asamblea Revisora, un límite relativo explícito, y por tanto, deben interpretarse estrictamente, sin extenderse a más materias de las que se contemplan ni restringirse a menos de las señaladas.

Al no abordar la reciente reforma ninguno de los temas contenidos en el repetido art.

272, me socorre el convencimiento de que era innecesaria la celebración de un referendo aprobatorio.

3. ¿Puede ser inconstitucional la reforma?

El art. 267 señala, por un lado, que la reforma constitucional sólo puede hacerse “en la forma que indica ella misma”, y por el otro lado, que ella, la reforma, no puede ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad.

Pero, ¿cuál es el órgano de control de que una determinada reforma se haga en la forma que ella prevé? Parece un contrasentido que se exija tal cosa y, a la vez, desconocerle competencia a toda autoridad para velar por el cumplimiento de la condición de validez de la misma reforma.

De hecho, el art. 184 define al constitucional como un tribunal de garantía “de la supremacía de la Constitución”. Supremacía equivale a preeminencia, superioridad jerárquica, por lo que si interpretamos literalmente el referido art. 184, podemos inferir que carece de potestad para declarar la inconstitucionalidad de una reforma constitucional.

Más todavía, en el numeral 1 del art. 185 solo le reconoce atribución para conocer de acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, y salvo aunque la Constitución es la ley fundamental, no creo prudente interpretar extensivamente el mencionado texto.

Ni el art. 161 de la Constitución de España ni el art. 27 de la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional de ese país, incluye su norma suprema entre los textos que pueden ser objeto de control de constitucionalidad.

Néstor Pedro Sagués no fija una posición concluyente al respecto. Se circunscribe a denunciar la posibilidad de que los órganos constitucionales habilitados se aparten en alguna medida del mecanismo de reforma: “Tal infracción comportaría lo que Carl Schmitt, célebre filósofo jurídico alemán, llama quebrantamiento de la constitución”. Nada más.

El quebrantamiento consiste en la vulneración de prescripciones constitucionales sin que las mismas alteren las demás. Según la Corte Constitucional de Colombia, se trata de la violación de normas constitucionales bajo el supuesto de que las prescripciones quebrantadas siguen inalterables en lo demás, y por lo tanto, no son ni suprimidas permanentemente ni colocadas temporalmente fuera de vigor.

Sea como fuere, me inclino por la negativa en torno a la inquietud que da lugar a este tema del debate.

Ahora voy a apartarme del programa para introducir dos temas que empiezan a cobrar importancia. El primero es la sugerencia de modificar el procedimiento de reforma para endurecerlo.

Nadie niega la utilidad de dotar las constituciones de estabilidad, para lo cual suele establecerse un procedimiento más complejo que el utilizado para aprobar o abrogar leyes ordinarias. Angel Garrorena Morales expresa si fuese el mismo “la Constitución

dejaría de existir como tal... abdicando de su propia supra legalidad”.

Ahora bien, la existencia es dialéctica, y como tal, está sujeta a incesantes cambios, de lo que colige que ningún texto legal puede sustraerse a la dinámica social. La Constitución colombiana se ha modificado poco menos de 40 veces desde el 1991 a la fecha, pues en definitiva las normas constitucionales se centran en el movimiento conjunto de las mismas con el dinamismo político y social.

De ahí que nuestro texto sustantivo únicamente contenga una cláusula pétrea, que es la forma de gobierno, por lo que salvo ese límite competencial, el poder de revisión de la Asamblea Revisora es absoluto.

Acentuar la rigidez del procedimiento reformativo que prevén los arts. 267 y siguientes de la Constitución, a fin de que ella “sea, de manera permanente, el pacto suscrito por los diversos sectores que componen la sociedad”, como sugirió el ex presidente Fernández, castraría su evolución como medio de satisfacción de las necesidades y propósitos de nación.

En efecto, reforzar el quórum y mayoría requeridos para enmendar nuestra Ley Fundamental, persigue sancionar como válida su petrificación, pues cerraría la posibilidad de modificarla cada vez que sea preciso corregir deficiencias específicas que se presenten.

James Madison, cuando se redactaba la Constitución de EE.UU., abogó por un sistema que protegiese “por igual contra la facilidad extrema, que la haría demasiado vulnerable... y contra la exagerada dificultad, que

perpetuaría sus defectos manifiestos”. El procedimiento agravado de reforma actualmente consagrado es suficiente para frustrar modificaciones impulsadas por un solo partido político. Endurecerlo aún más, insisto, condenaría la Carta Sustantiva a desconectarse de la realidad, o mejor aún, de las variables circunstancias de la vida.

La prueba está ahí, en la revisión constitucional de 1966, cuyo articulado anacrónico fue durante décadas traba del desarrollo institucional. Y ninguna sociedad que avance puede gastarse el lujo de coagular su norma suprema, que es lo que en el fondo se procura bajo pretexto de que “prevalezca siempre la paz, el progreso y la convivencia civilizada”, como sostuvo un ex mandatario.

Insisto en que acoger esa sugerencia vedaría la posibilidad de que de tiempo en tiempo armonicemos la Constitución con los avances que se operan en la sociedad, y eso es inaceptable.

El segundo tema es el texto reformado del art. 124. Siempre se nos dijo que se trataba de emular el sistema presidencial norteamericano, pero resulta que no se hizo. Parte de la prensa nacional recogió el pasado domingo mi inquietud, y es que la vigésimo segunda enmienda de la Constitución de Estados Unidos circunscribe a dos las veces que un presidente puede aspirar a ese cargo.

La repostulación consecutiva es potestativa del presidente norteamericano en ejercicio, ya que no le está prohibido hacerlo con uno o más períodos intercalados. Lo que no puede, en ningún caso, es optar más de dos veces.

Sin embargo, que el art. 124 peca de impreciso y mal redactado. Veamos lo que dispone: “El Presidente de la República podrá optar por un segundo período consecutivo, y no podrá postularse jamás al mismo cargo...”. El error estructural radica en haber empleado dos veces el verbo “poder” en una misma oración, y es precisamente ese verbo el que mueve a confusión.

Si el Presidente decide no repostularse para el siguiente período, ¿se establece algún impedimento para que lo haga en cualquier otro? No; la inhabilitación de por vida opera en perjuicio del que opte consecutivamente, tratamiento este que pudiera reputarse desigual y carente de justificación objetiva.

Y es que si partimos del principio de igualdad ante la ley, que impide que se le atribuyan consecuencias distintas a dos situaciones fácticas sustancialmente iguales, podemos convenir que es disímil las suertes previstas en el artículo 124 respecto de dos supuestos similares. En efecto, si no existe limitación para el presidente que se repostule con un período de por medio, ¿es razonable el impedimento que se ha fijado para el que lo intente de manera sucesiva? Después de todo, se trata de una misma situación –la repostulación– a la que se le han atribuido diferentes consecuencias.

Lo correcto hubiese sido asumir el modelo de EE.UU., consagrado expresamente que el Presidente solo puede optar, sea de forma consecutiva o no, por un segundo período. Ojalá que este tema no despierte al leviatán y que en el 2018 no empecemos a hablar de la desigualdad normativa del art.124 de nuestra Ley Fundamental.

6. Francisco Álvarez Valdez: Factibilidad técnica de la Reelección

La vía técnica jurídico para habilitar la reelección era un tema tan solo comentado hasta que el presidente de la Junta Central Electoral (JCE) lo tocó echándole una gruesa capa de concreto para enterrarlo, pero colocándolo en primer plano y atrayendo a varios especialistas en la materia constitucional a opinar sobre el tema.

El Dr. Roberto Rosario señaló que “se necesita de por lo menos la emisión de cinco leyes distintas para poder lograr que triunfe la opción de una reforma a la Constitución”, según cita el Listín Diario en su edición del 4 de febrero. Sin embargo, solo pude contar cuatro leyes, además del referendo, y estas son, en opinión de Rosario, las siguientes:

1. La ley que declara la necesidad de la reforma, también denominada ley de convocatoria de la Asamblea Revisora, que está contemplada claramente en el artículo 270 de la Constitución, y que, en mi opinión, no admite duda.

2. La ley que organiza el referendo. El referendo, por definición, implica consultar a la ciudadanía sobre la pertinencia de una ley o reformas constitucionales y legales. Es tratado en el artículo 210 constitucional en forma general, exigiendo una ley que lo regule, mientras que en el artículo 272 es tratado solo para la reforma constitucional, y solo para determinados temas, pero a diferencia del artículo 210, el 272 dispone los elementos básicos para su realización: tiempo, quórum, mayoría y forma de la boleta, lo que ha dado lugar a que algunos entiendan que no requiere de ley especial que lo regule. Aunque pensaba de esta manera, he reflexionado al respecto y la lógica me hace otorgarle la razón al presidente de la JCE en cuanto a este punto.
3. La ley que ordene el traslado de recursos de una institución a la JCE para cubrir el costo del referendo, situado

por el Dr. Rosario entre 500 y 800 millones pesos, que obviamente no está contemplado en el presupuesto de este organismo. En este punto también tiene razón el presidente de la JCE, pues así lo exige el artículo 234 de la Constitución, aunque es una pena que no aplique el mismo criterio para la licitación que lleva a cabo en estos momentos para adquirir equipos para el cómputo electoral, y que tengo entendido tampoco está en el presupuesto de la JCE para este año, con lo cual se estaría violando el citado texto constitucional.

4. “La Ley de la Reforma Constitucional”. Lo copio textualmente de la versión de las declaraciones del presidente de la JCE recogidas por el Listín Diario, pero realmente no entiendo a qué ley se refiere, pues la única ley que requiere el Capítulo II del Título XIV que versa sobre las Reformas Constitucionales, es la Ley de Convocatoria. No se requiere de otra ley.

Parece que el presidente de la JCE confunde los artículos 269 y 270 de la Constitución, que se refieren a una misma ley, pues el artículo 169 señala quiénes tienen iniciativa en la reforma constitucional y el 270 señala cómo se convoca, pero esto no significa que haya una ley de iniciativa y una ley de convocatoria, pues lo que existe es una sola ley que declara la necesidad de la reforma, define su objeto y los artículos sobre los que versará (art. 270), y que debe ser iniciada por el Poder Ejecutivo o por una tercera parte de los miembros de una u otra cámara (art. 269).

No pude encontrar en el texto en el Listín Diario, la quinta ley cuya aprobación es necesaria para una reforma constitucional de acuerdo con Roberto Rosario. En otras palabras, que en vez de cinco son realmente tres.

El otro tema, el más controversial de todos, es si realmente se necesita un referendo para aprobar la modificación del artículo 124 de la Constitución que prohíbe la reelección consecutiva, para establecer el modelo norteamericano de dos consecutivas y nunca más o cualquiera otro.

El artículo 272 de la Constitución señala que “cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes..... requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral, en referendo aprobatorio convocado al efecto por la Junta Central Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora.”

Algunos de los más reputados expertos en Derecho Constitucional, como Nassef Perdomo y Cristóbal Rodríguez, han expresado que la no reelección consecutiva no es un derecho fundamental, por lo que su modificación no requiere de referendo aprobatorio.

La no reelección consecutiva no es un derecho fundamental sino una restricción a un derecho, como es el derecho a ser elegido. Si se elimina la restricción pura y simplemente y se deja abierta la posibilidad de reelección, pudiera sostenerse que no es necesario un referendo pues no se afecta el derecho fundamental protegido. Pero si se establece

el modelo de dos elecciones consecutivas y nunca más, podría alegarse que la restricción es aún mayor, pues luego de haber agotado la oportunidad para reelegirse, sin importar el resultado, se pierde para siempre el derecho a ser elegido presidente del país.

Hago esta aclaración pues creo que cada vez que una modificación tienda a reducir la efectividad de un derecho fundamental, es necesario que la modificación aprobada por la Asamblea Revisora sea aprobada por un referendo. Esta me luce la interpretación más lógica, pero además la más saludable si lo que se desea es proteger los derechos fundamentales consagrados por la Constitución.

Finalmente no puedo dejar de expresar mi opinión política, que toda la vida he tenido, sobre la reelección consecutiva. Soy uno de

tantos que entiende la reelección consecutiva como fuente de corrupción, y estoy consciente de que este criterio se ha consolidado en mi fruto de la experiencia balaguerista.

Es cierto que en algunos países, como Estados Unidos, no ocurre lo mismo, pero esto es debido a que esos países han logrado alcanzar un nivel confiable de persecución y castigo de la corrupción. No ocurre lo mismo en la República Dominicana.

También es cierto que el modelo actual no elimina la posibilidad de distraer recursos públicos para apoyar una reelección no consecutiva, como ocurrió en el gobierno pasado, pero por lo menos dejan cuatro años para perseguir a los corruptos una vez estén fuera del poder, pues hacerlo con ellos en el poder sería una quimera.

7. Luis Vílchez González: El Tribunal Constitucional debió fallar Ley de Convocatoria antes de reunirse la Asamblea Nacional

El Tribunal Constitucional cuando rechazó la solicitud de suspensión de la ley 24-15 relativo a la convocatoria de la Asamblea Nacional Revisora, también debió, aún de oficio, realizar el emplazamiento o citación de las partes interesadas a breve término, para conocer la acción directa de inconstitucionalidad en contra de la ley 24-15. De igual manera, acumular en una sola acción todo lo relativo al Referendo aprobatorio previsto en el Art. 272 de la Constitución, estableciendo un procedimiento especial o sumarísimo.

Es decir, estas soluciones eran necesarias antes de la reunión de la Asamblea Nacional Revisora de la Constitución o antes de que dicha asamblea decidiera, haciendo uso de su poder soberano, de ampliar o reducir la Constitución del 2010, teniendo únicamente como restricción la no modificación de la forma de gobierno establecida en el Art. 268 de la Constitución.

Por otra parte, nuestra jurisprudencia Constitucional lleva más de veinte años decla-

rando la inadmisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes de convocatoria de reformas a las constituciones anteriores, por haber sido conocidas y falladas después que la reforma constitucional se ha puesto en vigencia. Por ejemplo:

- La constitucionalidad de la ley de convocatoria de fecha 11 de agosto de 1994, fue decidida en fecha 1ro. de septiembre de 1995, es decir, casi un año después de que la Constitución fuera promulgada en fecha 14 de agosto de 1994.
- La ley de convocatoria No.73-02, del 2 de julio del 2002, fue fallada luego de proclamar la Constitución en fecha 25 de julio el 2002, por sentencia de fecha 7 de agosto del 2002.
- La ley de Convocatoria 70-09 del 9 de marzo del 2009 fue fallada luego de que se proclamara la Constitución en fecha 26 de enero del 2010, por medio

de la sentencia de fecha 19 de mayo del 2010.

Mientras tanto, la Reforma Constitucional de 2015 es un hecho consumado o un acto cumplido, producto de la proclamación de la reforma por la Asamblea Nacional en fecha 6 de junio del 2015; el texto reformado corresponde al Art. 124, que en lo sucesivo expresa: el presidente de la república podrá optar por un segundo período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo ni a la vicepresidencia de la república. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional está impedido de declarar la nulidad de la ley 24-15 que había declarado la necesidad de reforma a la constitución del 2010. Esta ley, 24-15, ha desaparecido del derecho positivo dominicano, por derogación o mandato de la Asamblea Nacional revisora de la Constitución. Si bien es cierto que al momento de ser impugnada la ley 24-15 estaba vigente, no menos cierto es que en la actualidad dicho texto no existe. Esta situación procesal constitucional le exigía al Tribunal Constitucional que previamente establezca el procedimiento sumarísimo, rápido y expedito, que no debe confundirse con el referimiento, ya que de esta manera se conocería o juzgaría el fondo de la acción o recurso de inconstitucionalidad contra la ley 24-15 antes de que la asamblea nacional revisora se reuniera.

Los criterios reiterados, una y otra vez, por el Tribunal Constitucional han sido de rechazar la acción de inconstitucionalidad en contra de la ley de convocatoria o cualquier otra norma derogada por otra, por no existir o no estar vigente en el momento de dictar fallo el Tribunal Constitucional (Ver senten-

cia de fecha 16 de julio del 2008, Principales Sentencias de la Suprema Corte de Justicia del año 2008, Págs. 95-99).

Ciertamente el Tribunal Constitucional sabe que la ley 24-15 es una ley por cierto tiempo o de una breve duración de quince días, dejando de existir a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, lo cual ocurrió en fecha 13 de junio del 2015; por lo que la ley de Convocatoria ya no podría ser anulada por el Tribunal Constitucional aunque haya tenido vicios de forma, pues su anulación sería contraria a la supremacía de los textos constitucionales, según el criterio vinculante reiterado por el Tribunal Constitucional, que expresa: que los textos constitucionales pueden tener un efecto retroactivo por ser superiores a cualquier ley ordinaria u orgánica, pudiendo alterar o afectar situaciones jurídicas establecidas conforme a una legislación anterior (Art. 124 de la Constitución del 2010), ni puede ser contrario a sí mismo, ya que la Constitución en vigor ni en la anterior se previó la reunión de una asamblea constituyente para la reforma producida a la Carta Magna. (Ver sentencias vinculantes de la Suprema Corte de Justicia en funciones de Tribunal Constitucional del 1ro. de septiembre de 1995, B.J.1018, Págs. 164-165 y 166; Sentencia de fecha 7 de agosto del 2002, B.J.1101, Pág. 10; Sentencia de fecha 19 de mayo del 2010).

De manera que, el Tribunal Constitucional, aun cuando declare inadmisibles una acción directa de inconstitucionalidad en contra de la ley 24-15, debería pronunciarse aún de oficio exhortando al Congreso Nacional para que en un plazo de un año apruebe un proyecto de ley que le sea sometido por la Junta

Central Electoral, en donde se consagre la aplicación del Art. 272 de la Constitución, obligando a la celebración del referendo aprobatorio, ya que al no existir la figura de la asamblea constituyente en la Constitución del año 2010 ni en la actual, esta sería una de las formas de legitimar las reformas constitucionales y se evitaría la práctica de reformar la Constitución tan constantemente. De las 39 reformas a la Constitución, 33 han sido relativas a la reelección presidencial. En consecuencia, el referéndum aprobatorio es necesario para ser el candado constitucional en un país donde tantas veces la Constitución ha sido modificada para cumplir con intereses de particulares.

En consecuencia, el control y la estabilidad constitucional necesitan que el Congreso Nacional apruebe una ley que reglamente el referéndum o referendo aprobatorio previsto en el Art. 272 de la Constitución. Así el referendo aprobatorio sería un colador a las frecuentes y sucesivas reformas a la Constitución, siendo esta la única institución de nuestro derecho que actúa como poder constituyente, ya que la Constitución en vigor ni la anterior prevé la figura de la Asamblea Constituyente para hacer o reformar la Constitución.

El profesor Breyer, juez de la Suprema Corte de Justicia de EEUU., afirma: que la Constitución no es un documento estático, sino un documento vivo y que debe leerse en el contexto de un mundo cambiante. (Ver La Audacia de la Esperanza, Barack Obama, Págs. 94-95). Este criterio reafirma que las constituciones que son exitosas son aquellas que conservan sus textos legales por largos años. Solo tenemos que obser-

var que la Constitución de los EEUU tiene únicamente 7 artículos y 27 enmiendas, la Francesa tiene 89 artículos. Esto demuestra que resulta ser falso lo que plantean algunos de que la Constitución debe ser reformada cada cierto tiempo. Es decir, en los EEUU todavía siguen aplicando los textos constitucionales de la Constitución de 1787, con más de 200 años de vigencia, para situaciones nuevas, como es el caso del internet y de casi todos los actos emanados del congreso o del gobierno de turno. Todos estos criterios o interpretaciones serían posibles en el sistema constitucional dominicano, ya que el Tribunal Constitucional tiene autoridad definitiva e irrevocable para interpretar el significado de la constitución en cualquier caso. Más aún, el Tribunal Constitucional tiene facultad para revisar las decisiones jurisdiccionales de acuerdo con el Art. 184 de la Constitución y Art. 53 y s. de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional. De cualquier forma, el Tribunal Constitucional dejó que el asunto perimiera al no interpretar o dictar una sentencia en relación a la constitucionalidad o no de la ley 24-15, de Convocatoria que declaró la necesidad de la Reforma a la Constitución, antes de que la Asamblea resolviera o decidiera sobre la reforma propuesta.

En conclusión, el Tribunal Constitucional tiene la defensa del orden constitucional a través de sus decisiones, las cuales están por encima de las leyes stricto sensu, sino que el principio de la Supremacía de la Constitución también alcanza a todos los decretos, resoluciones o actos previstos en el Art. 6 de la Constitución. Sin embargo, la acción de inconstitucionalidad contra la ley 24-15 deberá ser declarada inadmisibile por no es-

tar vigente en el momento de pronunciarse el fallo el tribunal constitucional. Pero una importante decisión del Tribunal Constitucional sería exhortar al Congreso Nacional para que en un plazo determinado apruebe el proyecto de ley de referendo o referéndum

obligatorio que reposa por ante el Senado de la República. El referendo aprobatorio sería un mecanismo de la democracia dominicana que, en gran medida, blindaría la constitución en contra de futuras reformas constitucionales.

8. Luis Miguel Pereyra

Primero, la ley de convocatoria. No entiendo que se pueda ver como una ley orgánica, porque no está listada en el Art.112 de la Constitución. Se trata de una ley con características particulares, que no puede ser observada, y que es una iniciativa del Poder Ejecutivo. Fuera de eso, es una ley ordinaria. Todo lo que es mecanismo agravado de aprobación tiene una interpretación restrictiva, sino se violenta el principio democrático. Soy contrario a ese mito de que las constituciones no se pueden tocar. Cada generación tiene la posibilidad de modificarla. Otra cosa es jugar con el contenido de la Constitución.

Segundo tema. Referendo aprobatorio o no. El principio democrático, mecanismos de aprobación, excepcionales. En el Art.272 sobre el referendo, no aparece lo de la reelección, sino los temas de derechos, garantías, deberes...Secciones de la Constitución. No el Art. 124. Debería haber referendo? Ir al pueblo. Si se afecta el núcleo duro del derecho. Si se le pone un límite, va a ejer-

cer una vez, una segunda vez pero no una tercera vez. No creo que el derecho a ser reelecto sea fundamental, como en Costa Rica u Honduras. Las materias son las que taxativamente tiene el Art.272. Por eso hay muchos amparos en los tribunales.

¿Puede ser atacada por la vía de amparo? No. El amparo es para derechos fundamentales. Imponerle al Congreso de la RD un referendo...Atenta contra separación de poderes. Según la sentencia TC-0001-15, si se cercena un órgano autónomo se vulnera la separación de poderes de la Constitución.

En fin, el aspecto del control constitucional. Control de la Reforma y control de constitucionalidad. Control de las competencias. La competencia de las competencias. Coleman vs. Miller, 1939: “las decisiones de carácter político no son objeto de tribunales constitucionales”. En Alemania, Austria, Italia, la constitución tiene un núcleo duro que el guardián de la Constitución protege. En España, es el procedimiento no el contenido lo

que se podría controlar. En RD, dos sentencias de SCJ 2010, se aceptó un recurso contra la ley de la Reforma, no sobre el contenido, la reforma no puede ser anulada. El TC

seguiría esa misma tendencia. Una reforma irregular donde no se sigan los procedimientos, el tema de las cláusulas pétreas. Pero el soberano es el pueblo.

9. Relatoría II

Según las palabras de bienvenida de Faride Raful moderadora del evento, la Asamblea Nacional Revisora proclamó el pasado 13 de junio la Constitución de la República Dominicana reformada en su Art. 124 para permitir al presidente o presidenta 'optar por un segundo período constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la vicepresidencia del país'. Desde que inició este proceso, la Fundación Equidad, Inc. ha dado seguimiento a la discusión técnico-jurídica en la cual connotados constitucionalistas han expresado interpretaciones divergentes y encontradas sobre el procedimiento de modificación del art. 124 de la Constitución.

Las distintas interpretaciones versan sobre cuatro ejes principales:

- a) El carácter de la ley de iniciativa de la reforma;
- b) Si esta modificación requiere el procedimiento agravado de reforma que manda el referendo aprobatorio;

- c) Si procede la acción de amparo contra la reforma constitucional;
- d) Si el procedimiento de reforma podría ser objeto de control de constitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional (TC).

Desde una perspectiva académica, la Fundación Equidad, Inc. convocó el 20 de mayo a un primer debate donde varios constitucionalistas expresaron sus exégesis contrapuestas sobre estos tópicos. A pesar de que la reforma del art.124 de la Constitución se hizo 'en la forma que ella misma indica' (Art. 267), la doctrina sigue dividida en cuanto a los aspectos antes mencionados. Por tanto, el debate jurídico sigue vigente.

Luego, José Alejandro Ayuso, presidente de la Fundación Equidad, Inc. dijo que la iniciativa procura discernir de manera científica la verdad jurídica detrás de las múltiples interpretaciones sobre el procedimiento utilizado para modificar el art. 124 de la Constitución sobre la Elección Presidencial.

En ese sentido, hizo referencia a varios profesores constitucionalistas, entre los cuales, Peter Häberle, que considera ‘un pedazo de derecho de participación democrática’ de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio de interpretación constitucional. De ahí que invitara a la audiencia a continuar con la formidable tarea de desentrañar la verdad jurídica sobre el procedimiento para modificar el art. 124 de la Constitución que permitiría la reelección presidencial por dos periodos consecutivos y nunca más.

En fin, agradeció a los destacados juristas presentes que accedieron a compartir sus interpretaciones constitucionales, a saber: Luis Miguel Pereyra, Ramón Emilio Núñez, Carlos Salcedo, Francisco Álvarez Valdez, Julio Cury y Luis Vilchez González., Finalmente, agradeció a la selecta concurrencia y al eficiente equipo organizador del evento.

A continuación, se presenta el resumen de los debates de acuerdo a los temas abordados por los seis panelistas invitados, siguiendo el orden de los cuatro ejes indicados.

a) El carácter de la ley de iniciativa de la reforma

En este primer punto, la mayoría de los panelistas (cinco de seis) se pronunciaron en el sentido que no se trata de una ley orgánica. Por ejemplo, Luis Miguel Pereyra entiende que la ley de iniciativa de la reforma no pueda verse como una ley orgánica, “porque no está listada en el Art.112 de la Constitución”. Del mismo modo, para Ramón Emilio Núñez, “la ley de la cual hablamos no tiene carácter de ley orgánica porque lo que

regula no encuadra dentro de las cuestiones para las cuales el legislador hizo la figura de la ley orgánica”.

También, para Carlos Salcedo, el Art.112 es bastante claro, lo orgánico es con el funcionamiento de las instituciones, no califica para que se aplique lo de orgánica o no orgánica”. Por igual, según Francisco Álvarez Valdez, “no es una ley orgánica sino ordinaria”. Por su lado, Julio Cury también se pronunció contrario de que se trate de una ley orgánica al señalar que el ex presidente “Leonel Fernández sostiene que es una ley orgánica. Las leyes orgánicas son aquellas que por su especial relevancia completan la Constitución”.

b) Si esta modificación requiere el procedimiento agravado de reforma que manda el referendo aprobatorio

El tema del referendo aprobatorio fue el más controvertido de este segundo debate sobre la reforma constitucional puesto que de los seis panelistas, tres se pronunciaron a favor del referendo y dos en contra, en tanto que un panelista no abordó la cuestión.

El primero en decir que era factible el referendo fue Ramón Emilio Núñez, quien citó a Eduardo Jorge Prats en el sentido de que la Constitución “no es sólo organización del poder sino de la libertad. El ciudadano es el centro de la actividad estatal. El Art.272 de la Constitución no contiene una regla que lo impida”. Luego, Francisco Álvarez Valdez dijo situarse del lado de Ramón Núñez, en minoría aplastada” como sigue: “Los dere-

chos políticos son derechos fundamentales, como elegir y ser elegido; los derechos no son limitativos”.

Para Alvarez Valdez, es clave lo siguiente:

El principio de progresividad de los derechos, está prohibida la regresividad, para mejorarlos, no limitarlos. Si a una persona se le está prohibiendo que opte por un segundo período y nunca más, es más restrictivo. Hay que tener en cuenta la protección de los derechos fundamentales.

Por otro lado, según Vilchez:

La modificación es una copia textual de la Constitución de 2002. La parte procesal es lo mismo que antes, lo único nuevo es el referendo. El TC debió hacerlo al rechazar la suspensión de la ley de convocatoria No. 24-15 y acumular en una sola acción todo lo relativo al referendo aprobatorio. No existe Asamblea constituyente sino revisora, y así lo dijo la Suprema Corte de Justicia (SCJ). Después que se pone en vigencia, es que han fallado, en tres casos. Proclamada el 13 de junio de 2015, un mes después tal vez se falle.

En cuanto a los que se pronunciaron contrarios al referendo aprobatorio, se destacan Luis Miguel Pereyra y Carlos Salcedo. En tal sentido, Salcedo dijo estar “de acuerdo con que la reforma de la Constitución no requiere de referendo aprobatorio”.

En fin, según Pereyra:

El principio democrático implica mecanismos de aprobación excepcionales. En el Art.272 sobre el referendo, no aparece lo de la reelección, sino los temas de derechos, garantías, deberes...Secciones de la Constitución. No el Art. 124. ¿Debería haber referendo? Ir al pueblo. Si se afecta el núcleo duro del derecho. Si se le pone un límite, va a ejercer una vez, una segunda vez pero no una tercera vez. No creo que el derecho a ser reelecto sea fundamental, como en Costa Rica u Honduras. Las materias son las que taxativamente tiene el Art.272.

c) **Si procede la acción de amparo contra la reforma constitucional**

La cuestión del amparo no fue abordada por cuatro de los seis panelistas, y los demás se pronunciaron en contra. Por ejemplo, Pereyra señaló que “el amparo es para derechos fundamentales”. Sin embargo, Núñez dijo que el amparo podría justificarse “en cuanto al proceso o trámite de la ley de convocatoria pero no a la ley en sí”.

En palabras de Núñez:

Reforma para modificar los procedimientos de reforma...Eso está sujeto a referendo aprobatorio por ante la Junta Central Electoral (JCE). ¿Qué hacer si la JCE no cumple el mandato constitucional? Procede entonces incoar un amparo de cumplimiento por ante el TC.

d) Si el procedimiento de reforma podría ser objeto de control de constitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional

En este último punto, se transcribe lo dicho por los panelistas que lo abordaron como sigue a continuación.

Según Pereyra:

En el país en dos sentencias de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) de 2010 se aceptó un recurso contra la ley de la Reforma, no sobre el contenido, la reforma no puede ser anulada. El TC seguiría esa misma tendencia. Una reforma irregular donde no se sigan los procedimientos, el tema de las cláusulas pétreas.

Por igual, para Núñez:

El contenido no, según el Art.267. Pero el mismo texto dice que sólo puede ha-

cerse en la forma que indica ella misma, puede tener pues vicio de forma. Separación entre poder constituyente y poder constituido. Por ejemplo, las cláusulas pétreas, si son reformadas, procede un recurso por ante el TC.

También, para Salcedo: "El TC no puede declarar no conforme con la Constitución lo aprobado por la Asamblea Revisora. El Art.267 de la Constitución prohíbe anular o suspender la reforma". En cambio, según Alvarez Valdez es factible el recurso "si viola la forma en que está prevista la modificación de la Constitución".

Finalmente, en la sesión de preguntas y respuestas los temas más destacados fueron los relativos al amparo de cumplimiento, la propuesta de nuevas reformas de la Constitución, el procedimiento de reforma y la redacción del nuevo texto del art.124, entre otros.

10. Sesión de preguntas, comentarios y respuestas

A **Ramón Emilio Núñez**, amparo de cumplimiento, ley 108, orgánica del TC, que prohíbe el amparo de cumplimiento. Respuesta: Yo no dije eso, el órgano que debe cumplir eso es la JCE. Dije que en los casos en que es necesario un referendo hay un plazo de 60 días para que la JCE haga eso. Creo que procede.

Cándido Simó: Ya la reforma es un hecho, a Julio Cury y otros...Acuerdos políticos que la facilitaron, se habló de agregar otros temas. ¿Qué propuestas a nuevas reformas a la Constitución? **Julio Cury**: No creo que la Cámara de Cuentas deba ser elegida de una terna de la Cámara de Diputados; el Consejo Nacional de la Magistratura está integrado por políticos, inoperantes, votos de gratitud hacia los jueces. No estoy de acuerdo en blindar, ni poner un candado. Si agravamos el procedimiento de reforma, sería peor en lo institucional.

Carlos Salcedo, la intangibilidad del Art.268 es cuestionable. No creo que sea in-

tocable, porque si es un pacto político que genera una norma debe ser de las generaciones presentes no pasadas. Ni la Constitución del 1966, ni la de 1963, ni la de Moca...

Francisco Álvarez: Por el acuerdo político de Leonel Fernández y Danilo Medina, 2 reformas consecutivas, la segunda si requiere de otro acuerdo. Se habla de una segunda reforma constitucional para complacer a Leonel Fernández, se teme que se permita la reelección nuevamente. Rigidez o flexibilidad de la Constitución, sobre todo los elementos conservadores de la 2010, las altas cortes, restando independencia, ahora hay que dejarla descansar, ya que hay elecciones el próximo año.

Yermenos Forastieri a Francisco Álvarez, sobre el derecho a ser presidente y los derechos fundamentales, el presidente Medina puede ser alcalde, etc. **Francisco Álvarez**: En otro país, se modificó la Constitución para que una persona fuera candidato. Que un precedente así sea utilizado para

impedir que cualquier persona aspire a un cargo electivo cualquiera, usted puede aspirar a ello. Los miembros del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), que aspiran a ser candidatos, está en la Constitución fuera del partido a que se pertenezca.

Cristóbal Rodríguez concuerda con Julio Cury en la diferencia con el modelo de Estados Unidos, deja suelto el tema de la sucesión presidencial, la reforma no prevé nada concreto con el vicepresidente que le sucedería, mas de 2 años se le computa como 1 periodo, es un cabo suelto. Otro aspecto, la propuesta del procedimiento de reforma de la Constitución, eso es peligroso, dificultar la cosa, imagine si en 1994 con el impasse que hubo se produjo la reforma constitucional En 1929, RD/Haití, tratado de fronteras, modificación de la Constitución, firma del acuerdo con Haití era incompatible con la Constitución, crisis importante. Somos parte de una comunidad internacional, firmamos Tratados de Libre Comercio (TLC), convenios multilaterales, etc. Tocar la Constitución, por conveniencias políticas y económicas para convenir tratados, es pensarla en frío, la petrificación de la Constitución pondría las decisiones políticas en manos de los tribunales y no de los órganos deliberativos.

Mike Tavares, a Carlos Salcedo: control de constitucionalidad de la reforma realizada. Vicios de forma y fondo, limites explícitos, compromisos internacionales del estado, normas de derecho internacional, valores de justicia, derecho a la vida, si lo extirpe o lo suprime, si esos límites podían ser controlados por algún órgano.

Carlos Salcedo: Vicios de forma y procedimiento. La asamblea debe seguir el procedimiento de la Constitución. Intangibilidad, no importa si toca los limites de los derechos fundamentales o no. Según el Art.185, el TC es el garante de la supremacía de la Constitución, control de constitucionalidad en cuanto a las leyes, no me preocupa el hecho de que se toque o no los limites de los derechos fundamentales. Ley 137-11, si un ciudadano se siente lesionado en sus derechos fundamentales tiene mecanismos para que sean protegidos. Que se lea el nuevo Art.124. “Podrá optar por un segundo periodo constitucional consecutivo”...

Miguel Pereyra: la redacción es defectuosa, deja resquicios para interpretaciones. Contenido de la reforma, tema de decisión política, un órgano como el TC que decide eso, un órgano sin legitimidad democrática, consenso del pueblo a través de representantes legítimos, no debería salir de ahí. En Estados Unidos, el tema político escapa a la judicialización y hay mucho de sabiduría en eso.

Luis Vilchez, luego de proclamada la Constitución es un hecho, el TC pudo pronunciarse sobre la ley de convocatoria, no ahora, ya es un hecho. El referendo es lo que más se parece a una asamblea constituyente. No es la Constitución, es su cumplimiento.

La Fundación Equidad acepta el reto para nuevos debates jurídicos. ¡Gracias!

Bibliografía

Libros, Artículos de Prensa y Sentencias

- Álvarez Valdez, Francisco. *Factibilidad técnica de la reelección*. Acento, 11 de febrero de 2015. www.acento.com.do
- Balaguer Callejón, F., *Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1991.
- Cabrera, Silvio. Insisten es innecesario convocar referendo. *El Nacional*, 26 de febrero de 2015. <http://elnacional.com.do>
- Enciclopedia Jurídica. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/necesidad/necesidad.htm> <http://es.thefreedictionary.com/una>.
- Hernández Valle, R., «El control de constitucionalidad de los procedimientos de modificación constitucional» en *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudo*, tomo VIII, Ferrer Mac-Gregor, E. & Zaldivar Lelo, A. (Coord.), UNAM, México, 2008.
- Jorge Prats, Eduardo. *Reelección presidencial y reforma constitucional*. *Hoy*, 17 de abril de 2015. www.hoy.com.do
- Jorge Prats, E., *Derecho Constitucional*. Vol. I., Ius Novum, Santo Domingo, 2010.
- Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Tomo II, Iustel, Madrid.
- Patiño Cruz, Silvia. Orozco Solano, Víctor: La inconstitucionalidad por omisión. *Las Investigaciones Jurídicas*, Costa Rica.
- Sala Constitucional de Costa Rica, Sentencia 990-92. Sentencia 3447-00, Sentencia 14253-04, Sentencia 1361-11. <http://sitios.poderjudicial.go.cr/sal-constitucional/Constitucion%20Politica/>

Sartori, Geovanny, Teoría de la Democracia, Taurus, 2003.

Suprema Corte de Justicia (SCJ) Sentencia del Pleno, No. 1 del 7 de Agosto del 2002.

Tena Sosa, F., et al. *La Constitución comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) Santo Domingo, 2012.

Esta edición de
DEBATE JURÍDICO SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
COMPILACIÓN DE TRABAJOS - PANELES I Y II
de Fundación Equidad,
se terminó de imprimir en el mes de febrero 2016,
en los talleres gráficos de Editora Búho, S.R.L.
Santo Domingo, República Dominicana

