



LA RESERVA DE LEY EN IBEROAMÉRICA

RAFAEL DÍAZ FILPO



LA RESERVA DE LEY EN IBEROAMÉRICA

RAFAEL DÍAZ FILPO

LA RESERVA DE LEY
EN IBEROAMÉRICA



Santo Domingo, República Dominicana
2018



LA RESERVA DE LEY EN IBEROAMÉRICA

Autor:

Mag. Rafael Díaz Filpo

Primera edición: Junio, 2018

Primera reimpresión: Diciembre, 2018

Tribunal Constitucional de la República Dominicana

Avenida 27 de Febrero esquina Avenida Gregorio Luperón,

Plaza de la Bandera y del Soldado Desconocido,

Santo Domingo Oeste, República Dominicana,

Teléfonos: 809-274-4445 y 809-274-4446

www.tc.gob.do

Diagramación:

Yissel Casado

Corrección de estilo:

Eduardo Díaz Guerra

Diseño de portada:

Enrique Read

Impresión:

Serigraf

ISBN: 978-9945-610-13-0

Impreso en República Dominicana.

Todos los Derechos reservados

CONTENIDO

Dedicatoria	11
Agradecimientos.....	13
Prólogo.....	15
Comentarios a la obra	21
Introducción	47
CAPÍTULO I: EL CONCEPTO DE LEY. EVOLUCIÓN Y TIPOS.....	53
I. Sobre el concepto de ley.	53
II. La evolución de la posición de la ley en el constitucionalismo europeo.....	57
III. Tipos de leyes en España y en República Dominicana: Leyes ordinarias y leyes orgánicas.....	62
CAPÍTULO II: LA RESERVA DE LEY	77
I. Antecedentes históricos de la reserva de ley	77
II. Concepto y finalidad de la reserva de ley.	81
III. Tipos de reservas de ley y potestad reglamentaria.....	92
IV. Análisis comparado de las reservas de ley en la Constitución dominicana y en la Constitución española	102

CAPÍTULO III: LA RESERVA DE LEY EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES..... 115

I. Concepto de Derechos Fundamentales 115

CAPÍTULO IV: LAS LEYES EN IBEROAMÉRICA..... 131

I. LEYES ORGÁNICAS Y ORDINARIAS EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS..... 131

Argentina 131

Bolivia 132

Brasil 132

Chile 133

Colombia..... 134

Costa Rica 135

El Salvador 135

Ecuador 136

España..... 136

Honduras 138

México 139

Nicaragua..... 139

Panamá 140

Paraguay..... 141

Portugal 142

Perú 142

Puerto Rico 143

República Dominicana 143

Venezuela..... 144

Uruguay 145

II. PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS LEYES EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS 146

Argentina..... 146

Bolivia 150

Brasil 154

Chile 156

Colombia..... 159

Costa Rica.....	162
Cuba.....	164
Ecuador	165
El Salvador	168
Guatemala.....	170
Honduras	172
México	174
Nicaragua	180
Panamá.....	183
Paraguay.....	184
Perú.....	186
Portugal.....	187
Puerto Rico	188
República Dominicana.....	191
Uruguay	194
Venezuela.....	196
III. LA RESERVA DE LEY FRENTE A LA OMISIÓN	
LEGISLATIVA	198
Control jurisdiccional de la omisión legislativa	210
Experiencia del Tribunal Constitucional de la República	
Dominicana	215
BIBLIOGRAFÍA.....	221
ANEXO	229

DEDICATORIA

A Dios, por haberme dado una vida llena de bendiciones
A mis padres, Austria Colombina Filpo Patricio y Juan Ramón Díaz Ramírez (en su memoria), por ser el instrumento utilizado por Dios para llegar a este espacio terrenal, dotándome de la inspiración y los valores necesarios para ser lo que soy en el día de hoy.

A mi esposa Dolores Ureña, por ser una compañera incondicional y estar siempre presente dándome amor y apoyo en todo mi accionar.

A mis hijos Joel y Jonathan, por ser el mejor regalo de Dios y por estar siempre a mi lado.

A mis nietos Joel Gabriel y Ana Gabriela, por ser el nuevo motor para alcanzar mis anhelados logros.

A mis hermanos, por ser soporte importante en todo el trayecto de mi vida.

Y a todas aquellas personas que de una u otra forma han aportado un granito de arena para ser realidad mis sueños.

AGRADECIMIENTOS

El autor desea dejar testimonio de su agradecimiento, al Tribunal Constitucional en mano de su presidente Milton Ray Guevara, y con él a los demás jueces que integran el máximo órgano de control de la constitucionalidad en la República Dominicana.

Agradezco las colaboraciones de los destacados juristas, nacionales e internacionales, Justo Pedro Castellanos Khoury, Eduardo Jorge Prats, Marcos Francisco Masso Garrote, Elizardo Antonio Medina Calcaño, Alejandro Moscoso Segarra, Servio Tulio Castaños Guzmán, Juan Fernando Durán Alba, Román Andrés Jáquez Liranzo, Trajano Vidal Potentini Adames, Gerardo Eto Cruz, Samuel Arias Arzeno, José B. Pérez Gómez, Ricardo Rojas León, Dr. Rogert Espaillat Bencosme, Cristóbal Rodríguez Gómez, Manuel Aragón Reyes, Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Ernesto Jinesta Lobo, Manuel Antonio Ramírez Suzaña y José Alejandro Vargas.

Reitero mi agradecimiento a mi equipo de trabajo, conformado por Santiago Rosario, Rita Ureña, Mary de León, Marien Almánzar, Rita Aristy, Lourdes Patricia Santiago, Reina Matos, Aldo Mercedes, Arabelis Mejía y Juan Nivar.

De igual manera, agradezco a Leonor Tejada y con ella al Departamento de Documentación y Publicaciones del Tribunal Constitucional, por su apoyo brindado al proceso de edición de esta obra.

PRÓLOGO

Las transformaciones promovidas por la reforma constitucional de 2010 quedarían incompletas sin la función que corresponde a la ley como instrumento de desarrollo normativo para concretar el programa jurídico-político del Estado social y democrático de derecho planteado en la Constitución. El que la Constitución sea erigida en la fuente suprema del ordenamiento jurídico, derribando la antigua preponderancia de la ley, no presupone que deba ignorarse la importancia que aún conserva la ley como instrumento de ordenación general del Estado y la sociedad, si bien subordinado a la Constitución tanto en lo que respecta a la forma de su producción como en lo relativo a su contenido.

A pesar de que la *ley ya no es la medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho*, la reserva de ley permanece como una de las instituciones más importantes del diseño constitucional, por dos razones fundamentales. En primer lugar, el compromiso permanente con el afianzamiento de la Constitución como pacto de convivencia no puede entenderse al margen de la deliberación democrática entre visiones diferentes de sociedad que aspiran a realizarse bajo la sombra

común de un conjunto de valores y principios que dejan ciertos márgenes de acción a la política. En segundo lugar, el Congreso Nacional es el órgano del Estado que mejor refleja el pluralismo de la sociedad y, por ello, la Constitución lo erige en el centro del proceso de adopción de decisiones políticas o políticas públicas, que se expresan en la ley como acto de gobierno dotado de un especial grado de legitimidad frente al resto de las manifestaciones del poder público.

La institución de la reserva de ley, que magistralmente explica el magistrado Rafael Díaz Filpo en la presente obra, tiene por finalidad hoy en día garantizar “*que la regulación de determinadas materias se realice a través del procedimiento legislativo, asegurando el pluralismo democrático frente a una posible expansión ilimitada de la potestad reglamentaria*”. La discusión pública que tiene lugar en el Congreso Nacional permite que diversos puntos de vista puedan expresarse conforme a la dinámica de mayoría y minorías políticas representadas, e incluso –a través de las vistas públicas– pueden expresarse la mayor diversidad de opiniones para la orientación política de la ley en el marco de los valores y principios constitucionales. La reserva de ley constituye, pues, la expresión más notoria del principio democrático en el ejercicio regular del poder público, particularmente del Poder Legislativo.

El papel normativo que corresponde al Congreso es reforzado por la Constitución de 2010 al institucionalizar la “reserva de ley orgánica”, que requiere para su adopción el voto favorable de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de las Cámaras y ha de operar en supuestos expresamente señalados por la Constitución u otros de igual naturaleza. La importancia de los temas que son reservados a la

Ley orgánica refleja el especial consenso que la Constitución requiere para su desarrollo normativo. En estos supuestos ya no solo basta con apelar al principio democrático que sustenta la función legislativa, sino que hay un plus de exigencia que procura asegurar un mayor compromiso entre las fuerzas políticas representadas en el proceso legislativo, en la esperanza de que la regulación legal sea dotada de la mayor estabilidad posible en el marco del orden constitucional.

Una de las reflexiones centrales de la presente obra es la delimitación de la reserva de ley frente la potestad reglamentaria que puede ser confiada a determinados órganos constitucionales. El autor sostiene con claridad meridiana “*que la previsión constitucional de una reserva de ley para un determinado supuesto no excluye, per se, la posibilidad de que una norma de rango reglamentario pase a completar dicha normación, aunque el margen de actuación del legislador reglamentario, en el marco de una reserva de ley, será realmente limitado y, en cualquier caso, jamás podrá desarrollar aspectos principales de la materia objeto de reserva*”. Ello permite afirmar que la reserva de ley no es absoluta, en tanto no excluye la posibilidad de la colaboración reglamentaria de aspectos secundarios que resulten necesarios para eficientizar la aplicación del derecho.

Es importante resaltar, además, que el amplio catálogo de materias que la Constitución de 2010 sujeta a la reserva de ley, imponen la necesidad de que el Congreso Nacional asuma fielmente la obligación de adoptar, de manera continua y sistemática, las normativas legales que han de asegurar la integridad del ordenamiento jurídico. La adopción de la normativa expresamente sujeta a reserva legal no solo es una necesidad lógica, al imperio del principio de supremacía constitucional,

sino que es una exigencia funcional en la medida que resulta necesaria para que la eficacia normativa y directiva de la Constitución pueda desplegar todas sus potencialidades en el ordenamiento jurídico y político.

La presente obra hace propicio recordar la necesidad de una agenda legislativa priorizada para regular las reservas de ley que contiene la Constitución. Las omisiones legislativas terminan por constituir, a la larga, una lesión a la supremacía constitucional tan perjudicial como la adopción consciente de leyes inconstitucionales: en ambos casos la función dirigente de la Carta Magna es quebrada con consecuencias nefastas para la paz social y el bienestar general de la ciudadanía. El espíritu pactista que presidió la Constitución de 2010 debe resurgir para completar la obra del constituyente con una legislación constitucionalmente adecuada que integre los precedentes constitucionales y nos siga acercando a las puertas del Estado social y democrático de derecho que proclama la Constitución.

Esta obra tiene un valor agregado importante para la comunidad jurídica nacional, pues visualiza la reserva de ley en perspectiva comparada, enriqueciendo el acervo doctrinario nacional al contrastar la incidencia de esta institución en los ordenamientos jurídicos de Iberoamérica, especialmente en España a partir de la Constitución de 1978. La perspectiva comparada que reivindica esta obra permiten al lector vislumbrar los elementos de derecho constitucional común que en relación a la reserva de ley existen en la región y ayudan a la mejor comprensión de la función que debe desempeñar en el contexto dominicano. Este trabajo, por tanto, está llamado a ser un referente obligatorio para el estudio de la reserva de ley en el país.

Esta importante investigación del magistrado Rafael Díaz Filpo merece ser reconocida, no sólo por la novedad del tema en la bibliografía nacional, sino especialmente por el extraordinario esfuerzo investigativo desplegado en la estructuración de su contenido, que recoge lo mejor doctrina, así como los precedentes que se han ido produciendo en este tribunal, con un lenguaje que rehúye de la erudición innecesaria, que la hace propicia para la comprensión del más amplio público de profesionales del derecho, pero al mismo tiempo hace gala del mayor rigor posible en profundidad doctrinal.

Debemos destacar que el magistrado Díaz Filpo, como todo matemático, tiende a ser exacto, preciso y lógico, lo cual se refleja en sus escritos y fundamentaciones de sentencias. En este campo, es un exponente singular de superación personal que lo lleva de notable matemático y profesor, a jurista y juez, con una extraordinaria memoria y dedicación al trabajo y deseos de aprender que rivalizan, dando paso a excelentes resultados. Eso se refleja año tras año en sus aportes y rendimiento mayoritarios en la producción de sentencias del Tribunal Constitucional. Es un trabajador infatigable.

Esta obra del magistrado Díaz Filpo, cuyo prólogo me honra y satisface, se une a la colección que este Tribunal Constitucional impulsa con las producciones de sus magistrados. ¡Enhorabuena!

Milton Ray Guevara
Magistrado Presidente del Tribunal Constitucional
Santo Domingo, 26 de enero de 2018

COMENTARIOS A LA OBRA

I.

La obra que el lector tiene en sus manos, *La reserva de ley en Iberoamérica*, está destinada a ocupar un lugar importante en la bibliografía jurídica dominicana.

No solo por su carácter de pionera en el abordaje del tema que es su objeto, sino también por la amplitud que se logra con la misma.

Se trata, en efecto, de un esfuerzo intelectual, signado inevitablemente por su carácter precursor entre los dominicanos, que aborda cuestiones constitucionales mayores, como la reserva de ley y, más aun, la diferenciación entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, todo lo cual trajo en su morral luminoso, repleto de novedades y trascendencias, la Constitución proclamada el 26 de enero de 2010 y, por demás, constituyen elementos esenciales del *Estado social y democrático de Derecho* –también inaugurado, en nuestro ámbito, por el referido texto supremo–, a cuya construcción estamos compelidos los hijos de Duarte, Sánchez, Mella y Luperón.

Su autor, Rafael Díaz Filpo, magistrado del Tribunal Constitucional dominicano, no se conforma con el tratamiento de lo señalado, sino que, como si lo anterior –que ya es mucho– fuera poco, se embarca en una sugestiva comparación entre lo que ocurre en España y en su natal y amada República Dominicana, si bien dicho cotejo queda referido a la reserva de ley para la regulación de los derechos fundamentales. Todavía más: con lo anterior, el ensayista nos lleva de su mano inteligente a navegar por los litorales iberoamericanos e ilustrarnos sobre lo que ocurre en ellos respecto de las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, del proceso de formación de las leyes y de la reserva de ley frente a la omisión legislativa.

En fin, que este estudio constituye una contribución fundamental que la comunidad jurídica, muy especialmente la dominicana, tendrá que aplaudir y agradecer al destacado magistrado y hombre público dominicano. Mientras eso ocurre, yo quedo confiado en ser, con estas brevísimas palabras, de los primeros entre aquellos muchos que vendrán a encarecer, con toda justeza, el valor de esta notable producción intelectual.

Como el propio autor nos informa desde sus primeras páginas, el contenido de esta obra tuvo su génesis en el marco de la maestría con doble titulación en *Derecho Constitucional, concentración Jurisdicción Constitucional*, cursada con la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y la Universidad de Castilla La Mancha (UCLM), con la que obtuvo, además de las referidas titulaciones, su título de Master Oficial; exigente recorrido académico que hicimos juntos. Ahora que escribo estas líneas, asalta mi memoria el momento en que, sentencioso, me confió su decisión de avanzar en

el desarrollo de este tema hasta convertirlo en un libro. El lector que haya llegado hasta aquí podrá adivinar desde ya otra razón, acaso la más esencial y entrañable de todas, cual es siempre la que alberga un ser humano que, al cabo de mucha dedicación y esfuerzo, ve concretado lo que un día fue tan solo un sueño, un deseo, una aspiración.

¡Enhorabuena, magistrado Díaz Filpo!

Justo Pedro Castellanos Khoury
Juez del Tribunal Constitucional de la República Dominicana
Ex rector de la Universidad APEC

II.

“Esta obra es el estudio más acabado y profundo que sobre la reserva de ley se haya publicado en el país. Con ella, el magistrado Rafael Díaz Filpo, analizando el Derecho comparado iberoamericano, con énfasis en el Derecho dominicano y en el español, ofrece al lector la mejor herramienta para entender el nuevo tipo de ley surgido tras la reforma constitucional de 2010 –la ley orgánica–, al tiempo que configura un auxiliar perfecto para adentrarse en el enrevesado pero vital tema de la regulación de los derechos fundamentales. Haciendo acopio de las más actualizadas y diversas fuentes bibliográficas y jurisprudenciales, nacionales y extranjeras, el autor, de un modo claro y didáctico, nos provee así los elementos básicos para una cabal comprensión de una de las garantías esenciales de los derechos y de todo Estado de Derecho y de una pieza clave para

el desarrollo del Derecho parlamentario de la nueva tipología constitucional de las leyes. Por ello, esta obra es de consulta obligatoria para profesionales del y estudiantes de Derecho.”

Eduardo Jorge Prats

Abogado especialista y catedrático de Derecho
Constitucional y miembro del Consejo Editorial de la Revista
Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional.

III.

“*La Reserva de Ley en Iberoamérica*”, del Magistrado Rafael Díaz Filpo constituye, desde ya, un texto de imprescindible lectura por cuanto representa un singular aporte a la comprensión, en nuestro entorno iberoamericano, de uno de los más importantes problemas de la dogmática del derecho constitucional. En nuestro país se presenta como un estudio señero que abarca desde la evolución conceptual del tema bajo estudio, pasando por su surgimiento y evolución en el constitucionalismo europeo, con un especial énfasis en el caso español, hasta llegar a su adopción en Iberoamérica. En este texto, la teoría jurídica en nuestro y en el hemisferio tiene un referente de necesaria consulta al que han de acudir los estudiosos del derecho público interesados en el tema de la reserva de ley.

Cristóbal Rodríguez Gómez

Catedrático y especialista en
Derecho Constitucional y Derecho Administrativo

IV.

El libro “La reserva de ley en Iberoamérica”, de Rafael Díaz Filpo, magistrado del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, es notable por muchas razones. La primera porque al ser una obra que, al tratar del tema refiriéndose no sólo al ordenamiento dominicano, sino también al español y al de todos países iberoamericanos, realiza un estudio general hasta ahora inexistente. Sobre la reserva de ley se ha escrito mucho, pero siempre, que yo sepa, o bien de manera general, teórica e histórica, o bien de manera concreta en relación con un determinado país. Lo que no había es un libro como el de Díaz Filpo. Eso ya le aporta un gran valor.

La segunda razón que hace de esta obra un libro excelente es la profundidad y el buen conocimiento que, sobre la reserva de ley (e incluso, en su primera parte, sobre el concepto de ley, pues ambas cuestiones están necesariamente enlazadas), demuestra su autor. Especialmente atractiva me ha resultado, además, la comparación entre los ordenamientos constitucionales de la República Dominicana y España acerca de los tipos de leyes, del significado y función de las leyes orgánicas y, también, de la concepción en ambos países del propio instituto de la reserva de ley.

Por último, otra muestra de la valía del trabajo de Díaz Filpo reside, a mi juicio, en el tratamiento que se dedica al problema de las omisiones legislativas, delimitando los tipos de omisión, distinguiendo las cláusulas constitucionales de habilitación al legislador de aquellas que imponen un mandato que éste ha de cumplir y, dentro de los mandatos, explicando

el diferente grado de eficacia que éstos pueden tener y, en fin, enfrentándose con el gran tema del control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Estas cuestiones, como se saben, son muy complejas y, por ello, no admiten soluciones simples. El autor no oculta esa complejidad y, a través de un estudio comparado del problema, basado en las normas constitucionales y en la jurisprudencia sobre ellas recaída, adopta una posición que refleja, al mismo tiempo, su buen criterio y su prudencia.

Creo, pues, que estamos en presencia de un libro importante y necesario. Felicito por ello a su autor a animo a los juristas iberoamericanos a leerlo con el interés que el libro se merece.

Manuel Aragón Reyes

Catedrático de Derecho Constitucional

Magistrado emérito del Tribunal Constitucional de España.

V.

La reserva de ley es una de las principales instituciones de las que la Constitución se sirve para garantizar el equilibrio institucional que es inherente al Estado democrático de Derecho. Por medio de la misma, el constituyente blinda el papel central que en la regulación de determinadas materias corresponde al Parlamento y acota el espacio legislativo del Ejecutivo. Si históricamente está íntimamente ligada al desarrollo de los sistemas de gobierno democrá-

tico, hoy, cuando las necesidades de la legislación de urgencia apremian, su cabal entendimiento y respeto tienen renovado interés.

Desde estos presupuestos, la monografía elaborada por el Magistrado Díaz Filpo sobre “La reserva de ley en Iberoamérica”, en la cual su autor hace un detenido estudio de la institución en las constituciones dominicana y española y da cuenta de la regulación vigente en el resto de los países iberoamericanos, no puede sino ser muy bienvenida. Con un estilo claro y preciso, el autor lleva a cabo un riguroso y pormenorizado análisis de la institución y de la crucial función que desempeña en nuestros Ordenamientos, en el que no faltan sugerentes reflexiones sobre los fundamentos de nuestros sistemas constitucionales y algunas propuestas de política del Derecho.

Francisco Pérez de los Cobos Orihuel

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Universidad Complutense de Madrid
Presidente Emérito del Tribunal Constitucional español.

VI.

El distinguido Magistrado del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Rafael Díaz Filpo, le ofrece a la comunidad jurídica dominicana e internacional una interesante obra sobre “La reserva de ley en Iberoamérica”. Indudablemente, ese principio de rancio abolengo

en el derecho público contemporáneo, constituye uno de los pilares dogmáticos fundamentales del Estado de Derecho. Cuando se da el salto del denominado Estado absoluto, donde domina el poder del hombre, al Estado legal de derecho donde impera la voluntad general contenida en la ley, esta última tiene un protagonismo fundamental como expresión suprema de la racionalidad en el control del poder.

Con el surgimiento del moderno constitucionalismo y del Estado contemporáneo, a partir de las revoluciones norteamericana y francesa, las sociedades deciden someterse a la autoridad y el gobierno de la ley. La ley, en la construcción de Rousseau, es la máxima expresión de la voluntad general y, por consiguiente, desde su perspectiva, al surgir del órgano soberano por excelencia, es perfecta e infalible. Es una verdadera garantía de los ciudadanos, frente a los caprichos y vaivenes del poder, que ciertos temas estén reservados al legislador ordinario, tales como el establecimiento de los tributos, de los delitos y las penas.

En el Derecho Constitucional contemporáneo, la mayor significación de este principio se da respecto a la regulación o establecimiento de los límites intrínsecos y extrínsecos de los derechos fundamentales, lo que los blindo frente a los detentadores temporales del poder político. La reserva de ley es, sin duda, una de las instituciones vertebrales del derecho público contemporáneo, lugar común del concepto universal de Estado constitucional de Derecho.

El estudio del Magistrado Díaz Filpo, empleando el denominado por Peter Häberle quinto método de interpretación, sea el análisis comparativo, nos permite vislumbrar los

contornos de una institución que pertenece a eso que podemos denominar el “derecho público común iberoamericano”.

Ernesto Jinesta Lobo

Presidente Sala Constitucional de la
Corte Suprema de Justicia, Costa Rica.

VII.

Esta obra del Magistrado Rafael Díaz Filpo goza de un gran valor académico, ya que en su contenido recoge de manera muy didáctica el origen, evolución de las leyes como garante de los Derechos Fundamentales contemplados en nuestra constitución.

El distinguido autor analiza los tipos de reservas de ley, realiza un estudio comparado de los pronunciamientos de los tribunales constitucionales de España y de la República Dominicana, la base doctrinal nacional y extranjera, mediante una reflexión sobre esta temática de tanto impacto en la era de la justicia constitucional y el rol de esta jurisdicción.

Estamos ante una obra que será de gran utilidad para los estudiosos del tema, en tal sentido felicitamos a su autor por este gran aporte a la bibliografía jurídica dominicana.

Elizardo Antonio Medina Calcaño

Abogado y sociólogo
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la
Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)

VIII.

Con la reserva de ley nuestra norma sustantiva persigue que sea la ley que se encargue de regular cierta materia y que en la misma se agote el iterlegislativo. La constitución del 2010 además de darle una mayor dimensión al reconocimiento de los derechos fundamentales, vino a delimitar de forma clara y precisa algunas figuras jurídicas, aunque conocidas doctrinalmente, no eran asumidas por nuestro ordenamiento constitucional de forma clara, como es el caso de la reserva de ley. Con este enjundioso trabajo el magistrado del tribunal Constitucional Rafael Díaz Filpo, hace un gran aporte bibliográfico, llenando un vacío en la doctrina constitucional de nuestro país al analizar el tema de la reserva de ley en nuestra constitución. En este interesante texto, el Mag. Filpo además realiza un parangón de la reserva de ley entre la Constitución dominicana y la española, lo cual nos permite apreciar la influencia de esta última sobre nuestra ley sustantiva. Estoy seguro que este importante aporte del autor a la bibliografía dominicana será bien valorado por la comunidad jurídica. En hora buena.

Alejandro Moscoso Segarra

Juez de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

Ex Procurador Fiscal del Distrito Nacional

Decano de Derecho de la Universidad APEC

IX.

La obra del magistrado constitucionalista Rafael Díaz Filpo, intitulada “*La Reserva de ley en Iberoamérica*”, ofrece un gran aporte, que enriquecerá, sin temor a equivocarnos, la literatura jurídico-constitucional de nuestro país.

En ella se condensa un estudio minucioso del recorrido que ha hecho la ley dentro del denominado sistema de fuentes, deviniendo sometida al imperio de la ley sustantiva, a raíz del constitucionalismo moderno, todo esto haciendo una interesante recopilación del contenido de textos normativos de diversos países de Iberoamérica; a partir de ello, se recrea un análisis profundo de la figura jurídica de la reserva de ley en los textos constitucionales de España y de nuestro país, muy especialmente, en lo relativo a la regulación de los derechos fundamentales.

En suma, puede afirmarse que la obra que el lector tiene en sus manos viene a llenar un vacío existente en la bibliografía constitucional dominicana y lo hace cumpliendo con los más altos estándares que la dogmática jurídica impone. Tenemos ante nosotros un trabajo técnico investigativo serio, accesible, facilitando la comprensión sin descuidar la calidad técnica jurídica. Esta afirmación no es gratuita: la estructura con que el autor sistematiza su estudio autoriza a realizarla.

Servio Tulio Castaños Guzmán
Vicepresidente ejecutivo de la Fundación
Institucionalidad y Justicia, INC. (FINJUS)

X.

El Magistrado Díaz Filpo presenta un acabado trabajo sobre la reserva de ley, realizado con una perspectiva comparatista que escruta la realidad normativa, de modo singular, en la República Dominicana y en España, pero que se completa con una documentada incursión por el resto de los ordenamientos latinoamericanos y portugués. Las ideas que se traen a colación se erigen, a modo de alerta, en recordatorio en un tiempo en el que, en demasiadas ocasiones, legislativos dóciles abdican de sus responsabilidades constitucionales consintiendo el abuso de la legislación de urgencia por parte del Ejecutivo u otras técnicas como el recurso a la delegación legislativa o a la deslegalización. En este contexto, el análisis del alcance de las reservas de ley, como garantía constitucional de la intervención normadora parlamentaria, no pertenece al dominio de la historia del Derecho Público, anclado en las viejas discusiones entre los defensores de los sistemas dualistas o monistas, sino que entra de lleno en la realidad institucional de las democracias contemporáneas. El lector no encontrará una cómoda descripción de la materia limitada al repaso de las distintas normas constitucionales que regulan la reserva de ley, pues el autor, lejos de eludir las cuestiones más incómodas, se introduce de lleno en el estudio de las omisiones del legislador y su eventual –y controvertido– escrutinio judicial. Estudio, en fin, en el siempre queda constancia perceptible de la condición de juez constitucional del Magistrado Rafael Díaz Filpo.

Juan Fernando Durán Alba

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. Exletrado del Tribunal Constitucional español

XI.

El tema de la reserva de ley resulta de gran importancia y significación en los momentos que en la actualidad vive el mundo, el cual tiende a la reivindicación y consolidación de los derechos fundamentales; resulta oportuno establecer que la República Dominicana ha venido incorporando y utilizando esta figura, de forma habitual y desde sus primeras constituciones. La reserva de ley es un elemento que ayuda y contribuye a operativizar numerosos contenidos constitucionales que por su naturaleza y la amplitud que encierran resulta práctico y adecuado que sean dejados en manos del legislador para su adecuado desarrollo y con el nivel de especificidad que dichos contenidos requieren.

Esta obra resulta de gran trascendencia y beneficio para toda la comunidad jurídica y para el ciudadano en sentido general, ya que permite tener una visión holística sobre la importancia de la reserva de ley, tanto en el ordenamiento jurídico dominicano como en el sistema constitucional español y en numerosos países de Iberoamérica. El primer aspecto a destacar sobre el trabajo realizado por el autor en el presente análisis es que son numerosas las reservas de ley sobre diferentes temas que contiene la Constitución dominicana, muchas de ellas desarrolladas por el legislador y otras que aún están pendientes, sin embargo, resulta oportuno señalar que la Constitución dominicana en su artículo 74.2 consagra que: “Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”.

El anterior enunciado encierra un gran significado, en razón de que impone al legislador ciertos topes o límites al momento de desarrollar determinados contenidos normativos a través de las leyes. En la obra se hace una útil distinción entre los contenidos constitucionales que deben ser desarrollados a través de leyes ordinarias y los que ameritan una intervención a través leyes orgánicas, estas últimas tienen un alcance mayor en tanto a que las materias que encierran revisten implicaciones de gran trascendencia, no solo para los derechos fundamentales, sino para el desarrollo mismo del Estado de derecho y dentro de cuyas leyes podemos citar aquellas que regulan el funcionamiento de los órganos constitucionales.

En el caso de la materia electoral, la Constitución de la República en su título X, denominado “Del sistema electoral”, que abarca desde del artículo 208 al 216 inclusive, ha ameritado un desarrollo legislativo de tipo orgánico, especialmente por la naturaleza y trascendencia del tema. De igual forma resulta importante indicar que en el caso del órgano especializado en lo contencioso electoral, que lo es el Tribunal Superior Electoral, su Ley Orgánica data del 20 de enero de 2011, es decir, casi un año después de haber sido aprobada y proclamada la Constitución del 26 de enero de 2010.

En su Sentencia TC/0079/2014, del 1 de mayo de 2014, el Tribunal Constitucional refiriéndose a la labor del legislador en relación al diseño del órgano electoral especializado estableció lo siguiente:

- r. Como se advierte, tanto el constituyente como el legislador ordinario se han manifestado generosamente a favor de que la jurisdicción especializada en materia electoral sea

la que instruya, examine y conozca los procesos de amparo comprendidos en esta especial materia, bajo la convicción de que es ella la que garantiza la mejor instrumentación, dada la naturaleza del asunto y la especial preparación de los jueces, los cuales, por tal razón, están llamados a ser los más experimentados administradores de la justicia electoral.

El Tribunal Superior Electoral ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la reserva de ley en casos muy específicos del ámbito electoral, como en su Sentencia TSE-Núm. 004-2016 del 20 de enero de 2016, en la cual se estableció lo siguiente:

Considerando: Que en adición a lo expuesto, resulta necesario señalar que la parte capital del artículo 77 de la Constitución de la República dispone que “la elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal y directo en los términos que establezca la ley”. En este sentido, el precepto constitucional contiene una reserva de ley, a los fines de que sea el legislador que determine los términos y las modalidades para el ejercicio del derecho a elegir a los senadores y diputados. Que en cumplimiento de ese mandato constitucional el legislador sancionó la Ley Núm. 157-13, sobre Voto Preferencial, a los fines de regular los términos y la modalidad en que deben ser electos los senadores y diputados.

Pero no solo la parte contenciosa electoral ha sido objeto de reservas de ley en la Constitución de la República, sino que la parte administrativa de los procesos electorales y el régimen de partidos políticos conllevan un desarrollo legislativo que adecúe los contenidos de estos temas al actual marco constitucional, de manera que se pueda lograr una mayor consolidación de nuestro sistema democrático.

Un elemento importante también a destacar de este extraordinario trabajo de análisis que hace el autor son los requerimientos constitucionales que el ordenamiento dominicano exige para la aprobación de los diferentes tipos de leyes, tanto ordinarias como orgánicas, lo cual está vinculado indisolublemente a las materias que dichas leyes deben regular. La reserva de ley, por las implicaciones que puede tener su desarrollo, no es una cuestión que deba ser tratada sin ningún tipo de parámetros por el legislador, ya que tal y como se indica en la obra, es la propia Carta Sustantiva de la nación la que le fija los alcances y límites a ese trabajo de desarrollo legislativo.

Destacables y útiles resultan los importantes aportes que refiere el autor sobre la labor realizada por el Tribunal Constitucional respecto a establecer el alcance y la naturaleza de la reserva de ley, concibiéndola como una real garantía para la eficacia de los derechos fundamentales. Otro elemento que merece especial mención lo constituye el hecho de que hoy en día la reserva de ley coexiste con la facultad reglamentaria que la propia Constitución reconoce y delega en órganos constitucionales, tal es el caso del Tribunal Constitucional y el Tribunal Superior Electoral, los cuales debido a su naturaleza están llamados a hacer operativo su funcionamiento, no obstante, tanto la reserva de ley como la facultad reglamentaria tienen vertientes y alcances diferentes, así como fines y propósitos distintos, aunque ambas contribuyen a mejorar y perfeccionar el Estado de derecho y el adecuado desenvolvimiento de los indicados órganos.

Merece especial mención el hecho de que a raíz de la aprobación y proclamación de la Constitución del 26 de enero de

2010 fueron incorporadas numerosas cláusulas que ameritan un posterior desarrollo legislativo y que hagan efectivos y operativos los contenidos a que dichas cláusulas hacen referencia, sin embargo, también resulta oportuno señalar que, la labor legislativa quizás no ha ido con la celeridad que ameritan dichos temas, máxime cuando hoy en día existen leyes en nuestro ordenamiento que deben ser actualizadas y que por mandato expreso de la Constitución ameritan una labor mucho más activa por parte del legislador.

Finalmente consideramos que el presente trabajo se trata de un extraordinario aporte a la doctrina constitucional, donde el autor de la obra hace un recorrido por países de Iberoamérica, lo que a su vez nos ofrece una visión más global de esta figura tan importante y útil, además nos permite conocer y entender con mayor profundidad el alcance de las reservas de ley, y sobre todo el proceso de formación de las leyes en sus diferentes modalidades, indicando la forma en la que las mismas operan en otras latitudes. Asimismo resulta meritorio el abordaje de un tema que consideramos trascendental en esta obra y que tiene que ver con las denominadas omisiones legislativas que se producen fruto de la inacción por parte del legislador de desarrollar oportunamente contenidos normativos que resultan vitales para la efectividad de los derechos fundamentales y en especial para la reafirmación del principio de supremacía constitucional.

Román Andrés Jáquez Liranzo

Presidente del Tribunal Superior Electoral República Dominicana
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Católica Santo Domingo (UCSD)

XII.

La instauración de un Estado Social y Democrático de Derecho, implica la aplicación de garantías normativas, siendo la más importante la reserva de ley, la que implica la salvaguarda de los derechos fundamentales, ya que, si no existe una protección de esta, se erosiona no sólo la tutela judicial efectiva, sino el debido proceso. De ahí, la pertinencia del abordaje del tema, el cual redimensiona los derechos de las personas. Constituyéndose en un hito para la sociedad Iberoamericana por el abordaje holístico que contiene.

Este conjunto de garantías constitucionales en todo Estado de Derecho, debe ser protegido, y en esta obra Rafael Díaz Fulpo, hace una descripción sobre la importancia de la Reserva de Ley en los países que componen Iberoamérica, y en el caso dominicano se resalta la importancia de una “intervención más activa del parte del constituyente en la regulación de la materia reservada”, con la instauración de leyes especiales como manda la Constitución Dominicana.

Enfoca sobre la Reserva de Ley de una manera magistral, el cual representa un aporte novedoso para Iberoamérica, lo cual impactará positivamente en el conglomerado docente, porque se constituye en un referente y lectura obligada para los centros de educación superior, y viene a llenar un espacio que hacía falta dentro de la doctrina constitucional comparada, al contener aportes puntuales que contribuyen al afianzamiento y crecimiento del derecho en sentido general.

Indiscutiblemente, que con este legado el autor viabiliza la aplicación de los derechos fundamentales, especialmente el

principio de reserva de ley, por lo cual, demuestra que Iberoamérica puede tener una protección efectiva de sus derechos con el esfuerzo proactivo de quienes son legítimos operadores del sistema constitucional, de lo cual el escritor es un digno ejemplo, al dejar plasmada las huellas indelebles de las garantías del principio de reserva de ley, para la presente y futuras generaciones.

Manuel Antonio Ramírez Suzaña

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas de la Universidad Federico Henríquez y Carvajal (UFHEC).

XIII.

“El Dr. Rafael Díaz Filpo, educador y servidor público de larga data, jurista de oficio y vocación, hoy desempeñándose como uno de los primeros magistrados del reciente Tribunal Constitucional de la República Dominicana, inscribe su nombre en los anales jurídicos del país, aportando con sonante trascendencia, incluso continental, la obra *La Reserva de Ley en Iberoamérica*, un estudio ponderado del derecho comparado, de una materia, que dentro de las nuevas tendencias del derecho constitucional, cuenta con un exiguo desarrollo y tratamiento.”

De ahí amables lectores que encontraran en el abordaje de esta obra, un lenguaje llano, sencillo y de fácil comprensión, características que ponen de manifiesto las grandes dotes de educador que adornan al magistrado Díaz Filpo, además de

aprovechar y concretar la experiencia, corta pero intensa en la jurisdicción constitucional dominicana.

En suma, estamos en presencia de un esfuerzo intelectual que retrata el interés del autor, no solo de cultivar el conocimiento, con maestrías conferencias y otras actividades académicas en, como ha venido desarrollando en el ámbito nacional e internacional; sino además el dejar su impronta con la materialización de tan singular y útil aporte para el constitucionalismo internacional. Éxitos magistrado Díaz Filpo.

Trajano Vidal Potentini Adames

Especialista en Derecho Constitucional y presidente de la
Fundación Justicia y Transparencia.

XIV.

Uno de los complejos problemas en la dinámica práctica de los Estados contemporáneos es la reserva de ley, sobre todo cuando se trata hoy en día del desarrollo, por vía legislativa, del núcleo de los derechos fundamentales. Si bien el problema hunde sus raíces hace ya más de un siglo, sigue siendo asombrosamente atractivo por los nuevos escenarios donde trepa su aplicación, dado que hoy presenta nuevas dimensiones, como el fenómeno de las omisiones legislativas. El Profesor y actual Mag. del Tribunal Constitucional Don Rafael Díaz Filpo, nos presenta un penetrante estudio en periplo paralelo de la problemática de la reserva de ley en

España y República Dominicana. Su lectura y estudio es de provecho.

Gerardo Eto Cruz

Catedrático y especialista en Derecho Constitucional
Ex magistrado del Tribunal Constitucional de Perú

XV.

“Con esta obra, Díaz Filpo hace un fundamental aporte a la doctrina de Derecho Constitucional. No sólo enriquece la bibliografía nacional, donde viene a llenar un espacio que por vez primera es abordado con una sencillamente admirable rigurosidad, contribuyendo a la adecuada comprensión del principio de juridicidad, sino que además suma a la doctrina iberoamericana con un completo análisis comparado. ¡Enhorabuena!

“En esta oportunidad, el Magistrado Díaz Filpo, desarrolla las diferentes aristas de la Reserva de Ley que permite al lector tener una idea del siempre anhelado equilibrio constitucional entre los Poderes del Estado”.

“En efecto, el Constituyente ha querido reservar al órgano más representativo, es decir el Poder Legislativo, la regulación de ciertas áreas, en especial ciertos derechos, y así limitar la posibilidad de que el Ejecutivo pueda hacerlo mediante Decretos o Reglamentos”.

“Enhorabuena el Magistrado Díaz Filpo, mediante un minucioso estudio comparativo, nos permite conocer a fondo

esta figura constitucional, y su importancia para el equilibrio y el desarrollo democrático de nuestra sociedad”.

Samuel Arias Arzeno

Ex miembro del Consejo del Poder Judicial de la República Dominicana. Director de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)
Juez Presidente de la Tercera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial del Distrito Nacional

XVI.

La presente obra que tiene en sus manos es el resultado de las investigaciones realizadas en los últimos años por el Magistrado Rafael Filpo sobre el principio de legalidad y reserva de ley en el Estado de Derecho Dominicano y Comparado. La brillante aportación del Magistrado, profesor y jurista de prestigio en la República Dominicana constituye uno de los referentes dogmáticos y doctrinales más importantes y de referencia permanente en el moderno Estado Social y Democrático de Derecho que surge desde la Constitución Dominicana de 26 de enero del 2010. Rafael no solo aporta y comparte sus conocimientos sobre la temática tratada que hace con rigor y claridad sino como hombre de Estado su estudio le lleva a subrayar y recordar que la realización de principio democrático en la República Dominicana, que no es diferente al del resto de los países más avanzados en el mundo democrático,

solo pasa por el respeto a ley y a su norma suprema que él ahora interpreta que es la Constitución.

Marcos Francisco Masso Garrote
Catedrático de Derecho Constitucional del Universidad de
Castilla la Mancha, España. Hispano-dominicano.

XVII.

Con esta obra, Díaz Filpo hace un fundamental aporte a la doctrina de Derecho Constitucional. No sólo enriquece la bibliografía nacional, donde viene a llenar un espacio que por vez primera es abordado con una sencillamente admirable rigurosidad, contribuyendo a la adecuada comprensión del principio de juridicidad, sino que además suma a la doctrina iberoamericana con un completo análisis comparado. ¡Enhorabuena!

José B. Pérez Gómez.
Decano de Derecho de la Universidad Iberoamericana (UNIBE)

XVIII.

La reserva de ley es uno de los elementos que configuran al moderno Estado Constitucional de Derecho, a la imprescindible separación de los poderes de todo sistema democrático y a gran parte del sistema de garantías de los derechos fundamentales.

Como expresión de la voluntad de los ciudadanos, realizada a través de sus representantes (el Congreso) la ley cumple, entre otras finalidades, con la función de desarrollar los mandatos de la Constitución, conforme al procedimiento, contenido y límites marcados por ella.

La reserva de ley es, del mismo modo, un freno contra la arbitrariedad y una garantía para la seguridad jurídica. Que los derechos fundamentales sean regulados por leyes orgánicas –en el caso dominicano– es, del mismo modo, una limitación importante al ejercicio del poder, sobre todo en países como el nuestro, donde existe un marcado “déficit institucional”.

El conocimiento de la Constitución –y su puesta en práctica– pasa por el reconocimiento de la responsabilidad legislativa de desarrollar su contenido a través de los mandatos expresos de la Constitución, indelegable a los demás poderes y entes públicos. Lo que la Constitución ordena regular mediante ley, no es válido realizarlo mediante otro tipo de disposición o norma.

De ahí que esta obra del magistrado Rafael Díaz Filpo, juez del Tribunal Constitucional dominicano, sobre “*La reserva de ley en iberoamérica*”, constituya un extraordinario aporte para el conocimiento de la forma en que el constitucionalismo hispanoamericano ha receptado ese instituto que forma parte de los fundamentos de los Estados y regímenes democráticos en este siglo.

Dr. Ricardo Rojas León

Doctorando Universidad de Castilla-La Mancha
Especialista y catedrático en Derecho Constitucional

XIX.

Apreciado colega y amigo:

“Es para mí un gran honor opinar en relación a la obra jurídica que pone en circulación: *“La Reserva de Ley en Iberoamérica”*, la cual aborda el tema vigente tanto en nuestros textos jurídicos como en otras cartas magnas de Iberoamérica y España.”

“Considero el título de particular interés para todo aquel que quiera conocer sobre la importancia de las relaciones internacionales frente a los temas constitucionales en la región. Ejemplo de ello es lo señalado en el capítulo III, numeral III de los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales, que se refiere a los tratados, pactos y convenciones relativos a Derechos Humanos, suscritos y ratificados por el Estado Dominicano, que tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos de nuestro País tal como lo señala la Constitución proclamada el 13 de junio de 2015.”

Dr. Rogert Espailat Bencosme

Ex-Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la
Universidad Pedro Henríquez Ureña (UNPHU)

XX.

Aunque su nombre ya figura en el cuadro de honor de los precursores de la justicia constitucional dominicana, por su

integración como juez del órgano supremo de protección de los derechos fundamentales y la supremacía de la constitución en nuestro país, el magistrado Rafael Díaz Filpo adiciona en esta ocasión el gran mérito de legarnos esta obra acerca de la reserva de ley, texto que por sus elevados aportes doctrinarios será fuente de consulta obligada en los anaqueles bibliotecarios de quienes nos consideramos amantes del buen derecho.

De la lectura del contenido de la presente obra es fácil colegir la identidad de su actor con los avances del constitucionalismo liberal, y para ello, solo basta citar el concepto compartido que nos ofrece en torno a la reserva de ley: “es expresión misma del principio democrático que sirve como garantía frente a intervenciones en el ámbito de libertad de los ciudadanos por parte del poder público, o que obedece el equilibrio de poderes y la garantía del principio democrático.” Además, sostiene que “es un medio de control político de la burocracia e incluso del propio gobierno.”

Con la presente obra, *La Reserva de Ley en Iberoamérica*, el magistrado Rafael Díaz Filpo no solo evidencia destrezas en el manejo del derecho comparado, sino, un gran dominio de un tema de escasa literatura doctrinaria, pero que comporta una enorme trascendencia en el constitucionalismo actual, por cuanto, además de limitar el ámbito de actuación del ejecutivo, es un mecanismo de control constitucional para evitar componenda entre el ejecutivo y el legislativo en detrimento de las libertades ciudadanas.

José Alejandro Vargas

Juez Coordinador de los Juzgados de la Instrucción
del Distrito Nacional. Catedrático Universitario

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la constitucionalización del derecho es una realidad en buena parte del mundo, y también es habitual, en un buen número de países en los que este fenómeno se produce, que la Constitución haya adquirido el valor de una auténtica norma jurídica, convirtiéndose, además, en la norma suprema del ordenamiento jurídico en el que se inserta. En este sentido, y sin desmedro de la historia singular de los países del *Common Law*, no le falta razón a Ignacio De Otto cuando señala: “La promulgación de una constitución escrita es prácticamente imprescindible para establecer una norma suprema en el ordenamiento, pero no es suficiente, y no habrá tal norma suprema si no se establece que lo dispuesto contra la Constitución escrita es antijurídico. Si el ordenamiento no dispone tal cosa, es decir, si la violación de la Constitución escrita es lícita, los preceptos de esa constitución serán constitucionales en el sentido solo de que están instituidos en ella, pero en realidad no serán ni siquiera normas, pues una norma que puede ser infringida lícitamente no es una norma. Por el contrario, si el ordenamiento establece que es obligatorio acatar la Constitución escrita, todos los preceptos son igualmente

obligatorios, sea cual sea la materia de que se ocupen, y a todos les corresponde por igual la condición de norma suprema. Lo que hace que una norma sea constitucional es que el ordenamiento le atribuya una posición suprema en el sentido de situarla jerárquicamente por encima de la legislación”¹.

La Constitución, modificada, proclamada y votada por la Asamblea Nacional Revisora el 26 de enero de 2010, aunque no proviene de una Asamblea constituyente propiamente dicha, fue el resultado de un amplio proceso de consultas e intercambios y participación de diversos sectores de la sociedad dominicana, los cuales expusieron sus opiniones y pareceres, con la finalidad de generar el consenso necesario para obtener el resultado de dotar a República Dominicana de un texto fundamental, adaptado a los nuevos tiempos.

Dicho texto fundamental introdujo nuevas figuras jurídicas en la organización constitucional dominicana. Sobresale un considerable incremento de los derechos y garantías en provecho de los ciudadanos, así como la creación de nuevos órganos o instituciones (Tribunal Constitucional, Tribunal Superior Electoral, Defensor del Pueblo o Consejo de Poder Judicial). Asimismo, la Constitución recogió la reserva de ley y la diferenciación de las leyes en ordinarias y orgánicas.

La Constitución española, ratificada mediante referéndum el 6 de diciembre de 1978, es la norma superior del Reino de España. Con ella se puso fin a un conjunto de acontecimientos políticos e históricos previos, permitiendo la salida de España de una dictadura para transitar, a partir de ese mo-

¹ DE OTTO, Ignacio. *Derecho constitucional*, novena edición, Ed. Ariel, Barcelona, 1999, pp. 15-16.

mento, en el marco de una monarquía parlamentaria en la que se reconoce el Estado social y democrático de Derecho.

En ambas constituciones se recoge la reserva de ley, una garantía normativa fundamental –aunque no la única– de ciertos contenidos constitucionales que quedan así reservados a la regulación de leyes, impidiendo, por un lado, habilitaciones en blanco por parte del legislador en el ámbito de dicha reserva y, por otro, posibles extralimitaciones por parte del Poder Ejecutivo en dicho ámbito. Sin embargo, la regulación de dicha materia en ambos textos constitucionales no es similar. De su comparación resultan similitudes, pero también diferencias, y mi objeto de estudio consistirá en analizar la concreción que sobre la materia realizan ambas constituciones. Más específicamente, me centraré en el análisis de la reserva de ley para la regulación de los derechos fundamentales. Se trata esta de una materia huérfana de estudios en República Dominicana, a pesar de su importancia. En mi opinión, la falta de un texto bibliográfico, que aborde de manera detallada las similitudes y diferencias de las reservas legales contenidas en las constituciones española y dominicana, justifica esta investigación.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el capítulo I pretendo realizar una delimitación conceptual del concepto “ley”, su evolución, sus características y los diversos tipos de leyes, ordinarias y orgánicas, consagrados en los ordenamientos jurídico-constitucionales dominicano y español. Me gustaría adelantar, en este momento, que la diferencia entre leyes ordinarias y leyes orgánicas en República Dominicana, con anterioridad a la aprobación de la Constitución de 2010, consistió en un recurso de naturaleza meramente semántica,

y que, por tanto, hay que entender que dicha diferencia se consagra, por vez primera, en la Constitución de 2010 de mi país. En el capítulo II me centro en el análisis de la reserva de ley, sus antecedentes históricos, contenido y finalidad. Análizo, asimismo, los tipos de reservas legales y realizo un breve repaso de algunos de los pronunciamientos de los tribunales constitucionales del Reino de España y de República Dominicana al respecto.

En el capítulo III, que lleva por título “La reserva de ley en la regulación de los derechos fundamentales”, abordaré el concepto de derechos fundamentales y realizaré un análisis de las reservas de ley relativas a los derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional español y en el dominicano; tomando estos países para dicho análisis en virtud de las estrechas relaciones culturales que han tenido por más de cinco siglos.

Finalmente, en el capítulo IV, denominado “Las leyes en Iberoamérica”, se introducen unos temas que no fueron desarrollados en la investigación que presenté en la Maestría con doble titulación en Derecho Constitucional, concentración Jurisdicción Constitucional, en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) conjuntamente con la Universidad Castilla La Mancha (UCLM) y el Master Oficial de la Universidad Castilla La Mancha (UCLM); dichos temas son las “Leyes orgánicas y ordinarias en los países iberoamericanos”, “Proceso de formación de las leyes en los países iberoamericanos” y “La reserva de ley frente a la omisión legislativa”.

Esta investigación se realiza sobre la base de fuentes documentales, haciendo una reflexión y comparando elementos

obtenidos a través de las diversas fuentes escritas. Mi propósito es contribuir a la discusión y debate sobre la ciencia del derecho constitucional. Por esta razón, presento a la comunidad académica, a estudiosos y usuarios de la justicia constitucional, la presente investigación.

CAPÍTULO I

EL CONCEPTO DE LEY.
EVOLUCIÓN Y TIPOS

I. SOBRE EL CONCEPTO DE LEY

El término “ley” tiene su origen en el vocablo romano *lex*, que en el derecho romano significaba “norma escrita”. Con relación al origen de dicho término se ha suscitado cierta discusión, ya que algunos autores sostienen que el mismo proviene del latín *ligo-ligare*, porque la ley “liga”, es decir, obliga la voluntad de los miembros de una comunidad a los intereses comunes representados en el Estado. Otros autores sostienen que proviene del término *leggein*, que significa “establecer”, pues la ley es el establecimiento de la voluntad del Estado. Pero es muy probable que *lex* provenga de *legere*², que para unos significa escoger, y para otros, leer, “porque la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública, y se leía al pueblo para que todos la supiesen”³.

² OLASO J., Luis María. *Curso de introducción al derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1997, p. 130.

³ VV.AA. *Diccionario universal de términos parlamentarios*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México Distrito Federal, 1998, p. 445.

Desde tiempos remotos, se han dado diversas definiciones del término “ley”, pero “[e]n todas o casi todas las definiciones de la ley jurídica, encontramos los siguientes elementos: es un precepto o conjunto de preceptos; dictado por la autoridad, mediante el cual se manda o prohíbe algo en razón de la justicia y para bien de los gobernados”⁴. En este sentido, se ha dicho que la ley constituye “el conjunto de las normas vigentes en un ordenamiento, independientemente de la fuente de producción, aunque también como sinónimo de “derecho”⁵. Se trata, como vemos, de una definición del concepto de ley amplia, que identifica la misma con el propio concepto de fuente de producción normativa, pero que no presta especial atención a la autoridad de la que dimana dicha fuente del derecho, ni al procedimiento utilizado para su aprobación.

Sin embargo, son también muchos los conceptos de *ley* que, aun sin aludir a la institución parlamentaria, señalan que es *ley* toda norma que procede de una determinada autoridad competente (es decir, aportan un concepto más restrictivo de esta categoría jurídica). Entre otros, José María Coloma afirma que la ley es una norma de carácter impersonal y obligatorio, dada por los órganos públicos *competentes* para el ordenamiento de la vida social y política⁶. Aunque, a nuestro entender, una de las definiciones más acabadas la ofrece el destacado jurista Manuel Ossorio y Floriot, cuando señala:

⁴ *Ibidem*, p. 445.

⁵ VV.AA., *Diccionario procesal constitucional y convencional*, editora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Distrito Federal, México, 2014, p. 873.

⁶ COLOMA, José María. *Léxico de política*, editorial Estela, primera edición, Barcelona, 1967, p. 104.

“En sentido amplio, se entiende por ley toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinados tiempo y lugar. Dentro de esa idea, sería *ley* todo precepto dictado por autoridad *competente*, mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Así, entrarían dentro del concepto no solo la ley en sentido restringido o propio, como norma jurídica elaborada por los órganos estatales con potestad legislativa, que en los regímenes constitucionales son el Congreso que la sanciona y el jefe del Estado que la promulga, sino también los reglamentos, ordenanzas, órdenes, decretos, etc., dictados por una autoridad en ejercicio de sus funciones”⁷.

En la actualidad, y en el marco de un sistema de fuentes realmente complejo, se suele utilizar esta última acepción, más restrictiva, del concepto de ley, identificándola con una concreta fuente del derecho (o elemento *de* producción normativa) procedente de un órgano determinado, el Parlamento, y aprobada conforme a un determinado procedimiento. Se trata de una definición formal de la categoría “Ley”, que parece, se ha impuesto frente al debate planteado en el siglo XIX en torno a la distinción entre ley *en sentido material* y ley *en sentido formal*.

Recordemos que la categoría de Ley en sentido material se construye por la dogmática alemana del derecho público⁸. En concreto, este concepto material de ley se formula con el objeto de preservar un determinado ámbito de actuación a

⁷ OSSORIO Y FLORIT, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Heliasta, Buenos Aires, 2010.

⁸ LABAND, Paul. *El derecho presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979 (1871), trad. J. Zamit, est. prel. de Álvaro Rodríguez Bereijo, p. 135.

favor del Poder Ejecutivo. En virtud del mismo, se define la ley, atendiendo exclusivamente a su contenido, como la norma que determina las posiciones jurídicas de los ciudadanos relacionadas con su libertad y propiedad (el resto de asuntos queda a la libre disposición de lo que pueda decidir el Poder Ejecutivo). Frente a dicho concepto material, el concepto formal de la misma, que defendieron autores como Heller⁹, Carré de Malberg¹⁰ o Venzel, incidiría en la institución de la que dimana y en el procedimiento utilizado para su aprobación (sin tener en cuenta, pues, la cuestión relativa a sus contenidos, que pueden así ser cualesquiera).

Pues bien, la opinión doctrinal mayoritaria española al respecto coincide al afirmar que el concepto material de ley no resulta aplicable al derecho constitucional español vigente. La ley, por consiguiente, “no tiene por qué ser norma general y abstracta, aunque normalmente lo sea, ni tiene por qué tener un contenido determinado que haga referencia a la libertad o a la propiedad de los ciudadanos, aunque normalmente lo tenga de manera más o menos directa. Lo determinante para la definición de *ley* en nuestro derecho constitucional, es el órgano, las Cortes Generales, y el procedimiento a través del cual manifiesta su voluntad, en parte regulado por la propia Constitución y en parte por los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado”¹¹. Eso sí, se trataría, en la actuali-

⁹ HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 341.

¹⁰ CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 1326.

¹¹ PÉREZ ROYO, Javier. *Introducción a la teoría del Estado*, Editorial Blume, Barcelona, 1980, 203 pp.

dad, de una ley limitada, formal y materialmente, por el texto constitucional, es decir, se trataría de una norma emanada de un poder público legislativo limitado en su actuación por la norma suprema.

Por tanto, y en virtud de esta acepción formal del concepto de ley, esta se puede definir como la norma emanada de las Cortes Generales a través del procedimiento establecido en el título III, capítulo segundo de la Constitución española (“Elaboración de las leyes”) y desarrollado por los reglamentos parlamentarios, o aquella emanada de las Asambleas representativas de las Comunidades Autónomas. Esto es, se trata de aquella norma dictada por un determinado órgano –el órgano de representación popular– a través de una determinada forma o procedimiento, respetando los límites constitucionales. Al tránsito desde la ley europea ilimitada del siglo XIX, a la ley limitada constitucionalmente, consolidada tras los textos constitucionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, nos referimos en el siguiente epígrafe.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA POSICIÓN DE LA LEY EN EL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO

El Estado liberal de derecho reconoció, frente a la existencia previa de Estados que aparecían limitados por la ley divina o el derecho natural, el *imperio de la ley*, esto es, la limitación del poder a través del derecho, entendido este en sentido amplio, como orden jurídico preconstituido. Pero, además, con la acepción “imperio de la ley” también podemos

aludir de manera más concreta a la sumisión del Estado a la Ley positiva, emanada de las asambleas representativas, en ese momento, de la soberanía nacional, que se constituía –frente a la Constitución con valor exclusivamente programático, hasta el constitucionalismo de posguerra– en la fuente suprema del derecho en tanto y cuanto consistía en la expresión de la voluntad general (art. 6 de la Declaración francesa de 1789). En efecto, el siglo XIX europeo es el siglo de la supremacía política del Parlamento y de la supremacía jurídica de su obra, la ley.

Sin embargo, en el Estado social y democrático de derecho actual, es evidente que la ley ha sufrido una minoración de su importancia como fuente de producción normativa, provocada, entre otras cosas, por la creciente complejidad del sistema de fuentes.

Por una parte, y a pesar de la relevante posición que todavía ostenta el Poder Legislativo y su producto normativo, la ley (y que debe seguir ostentando, si queremos seguir hablando de Estado de derecho), podemos destacar que la minoración de su importancia en el sistema de las fuentes del derecho deriva, muy especial y directamente, de la definitiva institucionalización de la Constitución como fuente suprema del derecho que, en consecuencia, viene a imponer límites a una actuación legislativa que, en principio, había resultado ilimitada y que hoy permanece subordinada, formal y materialmente, a la Constitución. El rasgo más notorio del derecho público actual no ha sido, como ha afirmado Zagrebelsky, “la sustitución radical de las categorías tradicionales”, sino su ‘pérdida de posición central’. En este caso, encontramos a la ley, que ya no constituye la expresión máxima de la voluntad

ciudadana. “La ley, en un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición”¹²; en el mismo sentido, Elías Díaz¹³. La norma con rango de ley aparece sujeta a controles; el más importante, el control de constitucionalidad, que se atribuye al Tribunal Constitucional y que implica la posibilidad de expulsarla del ordenamiento jurídico, con efectos *erga omnes*, si contradice, material o formalmente, la Constitución. El Estado de derecho actual es Estado constitucional de derecho, donde el poder legislativo continúa siendo poder prevalente, si bien como un poder constituido que aparece subordinado a la Constitución.

Por otra parte, cobran relevancia –frente a la ley– los tratados internacionales y otras normas de naturaleza infralegal o de origen gubernamental. La pérdida de la posición central de la ley en el sistema de fuentes se explica, entre otras cosas, como consecuencia indirecta de la crisis, más general, de la estatalidad del derecho. Los fenómenos de supraestatalidad e infraestatalidad normativa llevan aparejada una pérdida de la centralidad del derecho en el Estado y, por consiguiente, de la ley, que constituye su máxima expresión, como sostiene Gascón Abellán.

Pero el fenómeno de la crisis de la ley no deriva solo de la compleja articulación del sistema de fuentes en el que se halla inserta, sino también de la pérdida de los rasgos de generalidad y abstracción que contribuyeron, en otro tiempo, a

¹² ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Ed. Trotta, Madrid, 1995, p. 12.

¹³ DÍAZ, Elías. *Filosofía del derecho: legalidad y legitimidad*, Fundación Juan March, Madrid, 1999.

mantener su prestigio y, por consiguiente, una legitimación que hoy aparece cuestionada, debido a la proliferación de las denominadas leyes-medida (*Massnahmegesetze*) que, aunque en sí mismas consideradas, no constituyen un elemento negativo para el funcionamiento del sistema, sí lo colocan bajo sospecha y, en ocasiones, lo agreden, cuando se convierten en medidas ocasionales arbitrarias, al servicio de la expresión del mero juego de las relaciones políticas de fuerza. Sin embargo, la noción de igualdad material permite hoy día que el Estado pueda, incluso deba, “dar vida a desigualdades normativas con el fin de alcanzar la igualdad de hecho”¹⁴ e impide considerar la existencia de leyes singulares o particulares, e incluso individuales o de caso único (*Einzelfallgesetze*), como un peligro para la racionalidad de la ley en cuanto que norma general y abstracta, siempre y cuando dicha ley singular o individual no sea fruto de la voluntad arbitraria de determinados intereses particulares y pretenda responder con regulaciones jurídicas diferenciadas a situaciones sociales, también diferenciadas y particulares, que requieren de un tratamiento desigual, para alcanzar la verdadera igualdad.

En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha manifestado que no existe en la Constitución española ningún precepto que imponga una determinada estructura formal a las leyes, ni que impida que estas tengan un carácter singular¹⁵. Las denominadas leyes-medida son legítimas; no son sino una consecuencia del reconocimiento de un Estado

¹⁴ PRIETO SANCHÍS, Luis. *Apuntes de teoría del derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2010, pp. 225-261.

¹⁵ STC 166/1986, de 9 de diciembre, FJ 10º.

constitucional plural, a cuya pluralidad de intereses es necesario responder de manera diversa, y de un Estado constitucional social que requiere del auxilio del legislador para cumplir su finalidad prestacional, si bien es cierto que especialmente en el supuesto de las “leyes de caso único”, estaremos ante el ejercicio excepcional de una potestad que estará sujeta a unos límites especialmente rigurosos, derivados del derecho constitucional (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10º).

De cualquier forma, la ley sigue ocupando una posición central en el sistema de fuentes, y es razonable que así sea, debido a su especial grado de legitimidad frente al resto de las normas que configuran el ordenamiento jurídico español. Y es que la ley es el producto emanado de la soberanía popular presente en la Asamblea representativa. Los esfuerzos deben estar dirigidos, por consiguiente, y frente a las tesis judicialistas que se puedan mantener al efecto, a revalorizar su papel, actualizando el concepto, que no debe permanecer anclado en la configuración liberal propia del período decimonónico. La Constitución española de 1978 pone de manifiesto la posición preeminente que sigue conservando la ley frente al resto de fuentes del derecho. Así, el Preámbulo proclama la voluntad de la nación española de “Consolidar un Estado de derecho que asegure el *imperio de la ley* como expresión de la voluntad popular” y el artículo 117.1 CE establece que los jueces y magistrados están sometidos únicamente al *imperio de la ley*.

Por otro lado, la especial importancia de ley también se constata en el sistema de fuentes dominicano. La Constitución reserva un capítulo dedicado exclusivamente a la forma-

ción de las leyes (artículos 96 a 113), atribuyendo el desarrollo del procedimiento legislativo al Congreso Nacional de República Dominicana (que desempeña, en todo caso, otro tipo de funciones). Al respecto, Eduardo Jorge Prats sostiene que “El Poder Legislativo se expresa esencialmente en esta función de elaboración de la legislación, es decir, en el ejercicio de esta competencia constitucionalmente reconocida pero encuadrada que corresponde al Congreso de establecer las normas jurídicas de primer rango. La Constitución contribuye de cuatro modos a este encuadramiento, pues esta (i) define las características esenciales de la ley en tanto norma jurídica; (ii) delimita el dominio que le es específico; (iii) implícitamente determina la fuerza inherente a la ley; y (iv) establece el procedimiento de elaboración de las leyes”¹⁶.

III. TIPOS DE LEYES EN ESPAÑA Y EN REPÚBLICA DOMINICANA: LEYES ORDINARIAS Y LEYES ORGÁNICAS

Las fuentes del derecho, en los ordenamientos de *civil* o *Statutory Law*, están constituidas por aquellos actos (legislación entendida en sentido amplio) o hechos (costumbre) que se muestran idóneos para innovar el derecho objetivo vigente a través de su creación, modificación o derogación y que, en este sentido, son actos o hechos jurídicos (elementos de producción normativa).

¹⁶ JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho constitucional*, volumen I. Ius Novum, Santo Domingo, 2012, p. 302.

Evidentemente, la articulación del sistema de fuentes es tanto más compleja cuanto más compleja es la *societas* a la cual se refieren y, en este sentido, la multiplicación de los centros de poder en los Estados constitucionales de nuestro tiempo se traduce en una compleja articulación de su sistema de fuentes, derivada, entre otras cosas, de la crisis de la estatalidad del derecho, que se pone de relieve a través del fenómeno de la infraestatalidad y supraestatalidad normativa. A las fuentes tradicionales del derecho estatal se añaden, por una parte, las normas de los entes territoriales menores –en el caso español, las normas de las Comunidades Autónomas– y aquellas dimanadas de la propia autorregulación de determinadas organizaciones –sindicatos, partidos políticos...–, y por otra, las normas emanadas de organizaciones internacionales y supranacionales. Especialmente relevantes resultan las fuentes del Derecho procedentes de la Unión Europea, que vinculan a España como miembro de la misma.

En cualquier caso, la determinación de cuáles son los actos o hechos jurídicos propicios para innovar el derecho objetivo vigente y, por consiguiente, para constituirse en fuente del derecho, es el resultado de una determinada opción política; de ahí la multiplicidad y multiformidad de los hechos a partir de los cuales se hace derivar el derecho objetivo. Por este motivo, cada ordenamiento jurídico –incluso cada sector del mismo– ofrece un determinado sistema de fuentes¹⁷. Pero en cualquier caso, resulta especialmente importante destacar que la opción por un determinado sistema de fuentes determina una concreta situación, carácter y función de todos y cada uno

¹⁷ DE OTTO Y PARDO, Ignacio. *Derecho constitucional: sistema de...*, ob. cit., p. 72.

de los poderes del Estado; en definitiva, determina su posición constitucional¹⁸.

La figura jurídica denominada *ley orgánica* es una creación contemplada en la Constitución francesa de 1958, instituida en la V República, bajo el liderazgo del general Charles de Gaulle, con la finalidad de que el legislador completara la labor del constituyente, en lo que se refiere a la organización y funcionamiento de los poderes públicos y órganos estatales, preponderantes para el funcionamiento político-institucional, y para su aprobación se requiere de una mayoría cualificada, en virtud de la importancia de la materia objeto de dichas leyes. El artículo 46 de la Constitución francesa de 1958 establece que las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas bajo determinadas reglas, y que dichas leyes no podrán ser promulgadas sino después de que el Consejo Constitucional declare su conformidad con la Constitución, por lo que los elementos (material y formal) se encuentran claramente diferenciados en el texto constitucional francés¹⁹.

En España, uno de los rasgos más novedosos que aporta la Constitución española de 1978 con relación a la categoría de la ley es la distinción recogida en su seno entre ley ordinaria y ley orgánica (esta distinción, por otro lado, no impide mantener el concepto de ley al que nos referíamos *supra*). El constituyente español adopta el modelo de ley orgánica del sistema francés, si bien es cierto que en el caso español, son

¹⁸ DE CABO MARTÍN, Carlos. *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2003.

¹⁹ CHOFRE SIRVENT, José Francisco. *Significado y función de las leyes orgánicas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, p. 48.

razones diferentes las que llevan a prever este tipo de norma. Y es que con su inclusión en la norma fundamental española, se pretendió prolongar el proceso constituyente con relación a determinadas materias consideradas de gran importancia política y respecto de las cuales se precisaba un consenso casi tan amplio como el que había sido preciso para aprobar la Constitución.

La ley orgánica se encuentra regulada en el artículo 81 de la Constitución española, y se diferencia de la ley ordinaria (que puede ser estatal o autonómica, a diferencia de la ley orgánica, que solo puede tener un origen estatal):

1. Desde un punto de vista *material* o *sustantivo*, porque la regulación de determinadas materias queda reservada a las mismas y, a su vez, no pueden ser reguladas por ley ordinaria. El artículo 81.1 CE establece que “son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.

En cualquier caso, la reserva de competencia recogida en el artículo 81.1 CE debe ser interpretada de forma restrictiva, una vez que el Tribunal Constitucional ha constatado el riesgo de que un entendimiento expansivo de dicha categoría pueda conducir a una petrificación del ordenamiento jurídico. Conviene, por tanto, ensanchar el ámbito de actuación de la ley ordinaria y reducir, correlativamente, el de la ley orgánica. El entendimiento restrictivo del precepto ha conducido:

- i) A afirmar que con la expresión “de los derechos fundamentales y de las libertades públicas” se está refiriendo, no al Título I en su totalidad, sino a lo que

la Constitución española denomina expresamente “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, esto es, a aquellos recogidos en el Título I, Capítulo II, Sección 1ª del texto constitucional (arts. 15 a 29).²⁰

- ii) A señalar que la reserva de ley orgánica se produce estrictamente con relación a los derechos y libertades, y no afecta así a cualquier contenido recogido en esa sección constitucional. Esta aclaración resulta precisa porque en tales preceptos también se recogen simples reservas específicas de ley ordinaria (art. 20.3 CE) y porque, en ocasiones, no contienen ni un derecho ni una libertad sino una garantía institucional (la autonomía universitaria del art. 27.10 CE).

- iii) A restringir el entendimiento de la expresión “desarrollo” que utiliza el precepto. Con dicha expresión no se está haciendo referencia a cualquier alusión ocasional o incidental a un derecho fundamental o libertad pública sino a un verdadero desarrollo del derecho, en el sentido de regulación directa y sustancial del mismo. La sentencia del Tribunal Constitucional 6/1982, de 22 de febrero, afirmó: “El artículo 81 de la Constitución española se refiere al desarrollo legislativo “directo” de los derechos fundamentales, pues este artículo y las otras muchas alusiones de la Constitución al instrumento de la Ley Orgánica en

²⁰ STC 76/1983, de 5 de agosto.

materias concretas que, como se ha dicho, convierten a las Cortes en “constituyente permanente”, no puede extremarse, con los importantes problemas de consenso interno que conlleva, al punto de convertir al ordenamiento jurídico entero en una mayoría de Leyes Orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental”. “Así pues, la reserva de Ley Orgánica en este terreno cubre exclusivamente a los artículos 15 al 29, sin ampliación posible [por ejemplo, según la STC 166/1987, el derecho a la objeción de conciencia no está sujeto a la reserva de Ley Orgánica], y a las leyes que los desarrollen directamente y no que simplemente afecten o incidan sobre los mismos”.

- iv) A concluir que con la alusión al “régimen electoral general”, el artículo 81.1 CE no se está refiriendo a las elecciones de ámbito estatal, sino que se refiere a la regulación de los principios básicos de cualquier comicio electoral, con independencia del ámbito territorial en el que se desarrolle. Y es que, como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional español 38/1983, del 16 de mayo, “el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las Entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos”.

2. Desde un punto de vista *adjetivo* o *formal*, por la exigencia de un quórum cualificado para su aprobación frente al previsto para aprobar una ley ordinaria. En el apartado segundo del artículo 81 del texto constitucional español se establece: “La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”²¹. En tal sentido, el Reglamento del Congreso de los Diputados, de fecha diez (10) de febrero de mil novecientos ochenta y dos (1982), prevé en los artículos 130, 131 y 132 un especial tratamiento de los proyectos de Ley Orgánica sometidos a su consideración, estableciendo que:

- a) Solo se tramitarán como proyecto de Ley Orgánica los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso, luego de haber escuchado a la Junta de Portavoces, otorgue tal calificación de conformidad con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución española y a la vista del criterio razonado que exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente ponencia en trámite de informe²².
- b) Concluido el trámite de informe, la Comisión solicitará a la Mesa de la Cámara que esta estudie si el proyecto reviste o no carácter de Ley Orgánica. La Mesa del Congreso, con el criterio, en su caso, de la ponencia que redactó el informe, acordará la calificación que proceda. En caso de que la calificación

²¹ La Sección primera del Capítulo III del Título V del Reglamento de los Diputados (arts. 130-132) desarrolla esta materia, regulando el procedimiento legislativo que conduce a la aprobación de una ley orgánica.

²² Artículo 130.1 Reglamento del Congreso de los Diputados.

- de la ley como orgánica se produjera, habiéndose ya iniciado el debate en comisión, el procedimiento se retrotrae al momento del inicio del referido debate²³.
- c) La aprobación de las leyes orgánicas requieren el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto. La indicada votación será anunciada con antelación por la Presidencia de la Cámara, y si en ella se consigue la citada mayoría, el proyecto será remitido al Senado. En caso de que no consiguiera la mayoría, el proyecto deberá ser devuelto a la Comisión, la cual deberá de emitir un nuevo dictamen en un plazo no mayor de un mes²⁴.
 - d) El debate sobre el nuevo dictamen se desarrollará aplicando las normas que regulan los de la totalidad. En caso de que la votación consiguiera el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, el proyecto será enviado al Senado. De lo contrario, se entenderá como rechazado²⁵.
 - e) El artículo 132 del Reglamento del Congreso establece: “En el supuesto de que el Senado opusiera su veto o introdujera enmiendas a un proyecto o proposición de Ley Orgánica, se procederá conforme a lo establecido en el procedimiento legislativo común con las dos salvedades siguientes: 1°. La ratificación del texto inicial y consiguiente levantamiento del

²³ Artículo 130.2 Reglamento del Congreso de los Diputados.

²⁴ Artículo 131.2 Reglamento del Congreso de los Diputados.

²⁵ Artículo 131.3 Reglamento del Congreso de los Diputados.

veto requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. 2°. El texto resultante de la incorporación de enmiendas introducidas por el Senado y aceptadas por el Congreso será sometido a una votación de conjunto. Si en dicha votación se obtuviera la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará definitivamente aprobado en sus términos. En caso contrario, quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado”.

Como vemos, la Constitución española ha procedido a distribuir un ámbito material entre las dos fuentes, atribuyendo exclusivamente el desarrollo de determinadas materias a una de ellas y, por exclusión, el resto de materias a la otra. Por lo tanto, una ley ordinaria no puede regular materias propias de ley orgánica y, viceversa, una ley orgánica no puede regular materias propias de ley ordinaria. Si cualquiera de estas dos cosas sucediera, se incurriría en vicio de competencia, y la norma correspondiente podría ser declarada inconstitucional.

Así pues, la presencia de leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico español refleja la insuficiencia del criterio de jerarquía para articular todas las relaciones que puede plantear la convivencia de los diferentes elementos normativos de un sistema determinado. Y es que, en efecto, la relación que media entre una ley ordinaria y una ley orgánica no es una relación de jerarquía sino una relación de competencia, esto es, de distribución material entre dos fuentes del derecho con el mismo rango. Los conflictos que se pudieran plantear entre

ley orgánica y ley ordinaria no son conflictos de contradicción sino de ocupación.

Por su parte, la Constitución dominicana del 26 de enero de 2010 introduce las leyes orgánicas en su seno (aunque el término se utilizara con anterioridad, es la Constitución actual la que regula, por vez primera, esta fuente del derecho). Al respecto, expone Félix Tena de Sosa: “(...) Hace ya varios años Jottin Cury advirtió que en el país no existía disposición constitucional alguna que regulara la emisión de leyes orgánicas y, por tanto, su empleo en la legislación dominicana era de carácter apócrifo, guiado por su acepción puramente gramatical o por la sonoridad del término, para atribuir mayor fuerza y resonancia a los cuerpos de leyes que en cierta época emergieron en la vida pública nacional o las que constituían ciertos órganos públicos, sin que gozaran efectivamente de una fuerza superior a las leyes ordinarias como la que poseen las auténticas leyes orgánicas desde su surgimiento en el derecho francés (...). Hoy solo se consideran orgánicas las leyes que hacen relación a las materias que han sido fijadas por la Constitución y tienen un procedimiento especial de aprobación”²⁶. El modelo que ha seguido el constituyente dominicano ha sido el del artículo 81 del texto fundamental español.

En República Dominicana, las leyes orgánicas aparecen reguladas en el artículo 112 de la Constitución, y se trata de normas de origen estatal nacional, de conformidad con el principio de República unitaria²⁷ (aunque hay que recordar

²⁶ VV.AA., *Constitución comentada*. Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 237.

²⁷ Artículos 7 y 193 de la Constitución de República Dominicana.

que, a pesar de la existencia de una organización territorial descentralizada del poder en España, las Comunidades Autónomas no pueden aprobar leyes orgánicas; únicamente lo puede hacer el Estado central). En concreto, este precepto establece: “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”.

La Constitución española de 1978, por su parte, no recoge una definición explícita de lo que sea una ley ordinaria, que requiere una mayoría simple para ser aprobada. En cambio, el artículo 113 de la Constitución dominicana expresa: “Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara”²⁸.

Hay que señalar, además, que el texto reglamentario parlamentario en República Dominicana no regula el procedimiento de aprobación de las leyes en el país, sino que dicho procedimiento se encuentra asimismo previsto en la propia Constitución, la cual, en sus artículos 96 a 113, regula dicha materia.

La iniciativa legislativa se encuentra regulada en los artículos 96 y 97 de la Constitución dominicana. Su artículo

²⁸ Artículo 113 de la Constitución de República Dominicana.

96 señala que los senadores o senadoras y los diputados o diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales, y la Junta Central Electoral en asuntos electorales, tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes. Los legisladores que ejerzan el derecho a iniciativa en la formación de las leyes pueden sostener su moción en la otra cámara. De igual manera, los demás que tienen este derecho pueden hacerlo en ambas cámaras personalmente o mediante un representante. Asimismo, el artículo 97 del mismo texto contempla la figura de la iniciativa legislativa popular, mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2 %) de los inscritos en el registro de electores puede presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional.

Por su parte, el artículo 98 de la Carta Magna dominicana, sobre el debate legislativo en la fase constitutiva de la ley, establece: “Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras, se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día, por lo menos, entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia, deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”. Su artículo 99 precisa que una vez aprobado un proyecto de ley en una de las cámaras, pasa a la otra para su oportuna discusión, observando las mismas formalidades constitucionales. Señala, además, que si esta cámara le hace modificaciones, devolverá dicho proyecto modificado a la cámara en que se inició, para ser conocidas de nuevo en única discusión y, en caso de ser aceptadas dichas modificaciones, esta última cámara enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si aquellas son rechazadas, será devuelto el proyecto a la otra cámara y si esta las aprueba, enviará la ley al Poder

Ejecutivo. Si las modificaciones son rechazadas, se considerará desechado el proyecto.

El artículo 101 de la Constitución dominicana establece: “Toda ley aprobada en ambas cámaras será enviada al Poder Ejecutivo, para su promulgación u observación. Si este no la observare, la promulgará dentro de los diez días de recibida, si el asunto no fue declarado de urgencia, en cuyo caso la promulgará dentro de los cinco días de recibida, y la hará publicar dentro de los diez días, a partir de la fecha de la promulgación. Vencido el plazo constitucional para la promulgación y publicación de las leyes sancionadas por el Congreso Nacional, se reputarán promulgadas, y el presidente de la cámara que las haya remitido al Poder Ejecutivo las publicará”. Ahora bien, puede ocurrir que el Ejecutivo decida “observar” la ley.

La “observación de ley”, conocida como veto, es el mecanismo instituido en la Constitución dominicana para facultar al Poder Ejecutivo a servir de contrapeso ante las actuaciones del Poder legislativo. Cuando el Presidente de la República estima que una ley es inconveniente, ya sea por el contenido de sus disposiciones, o por la forma en que fue redactada, o más aun, porque resulta inoportuna en el momento en que entrará en vigor, la ley confiere al Presidente la facultad de veto u observación de la ley, a los fines de que este pueda dar eficacia a su posible criterio.

Los artículos 102 y 103 de la Constitución dominicana regulan el procedimiento cuando el Ejecutivo decide “observar” una ley. El primero establece que “si el Poder Ejecutivo observa la ley que le fuere remitida, la devolverá a la cámara de donde procede en el término de diez días, a contar de la fecha en que fue recibida. Si el asunto fue declarado de urgencia,

hará sus observaciones en el término de cinco días, a partir de ser recibida. El Poder Ejecutivo remitirá sus observaciones indicando los artículos sobre los cuales recaen y motivando las razones de la observación. La cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley en única lectura. Si después de esta discusión, las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra cámara; y si esta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley y se promulgará y publicará en los plazos establecidos en el artículo 101”. El segundo establece un plazo para conocer las observaciones del Poder Ejecutivo, señalando que “toda ley observada por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional tiene un plazo de dos legislaturas ordinarias para decidirla; de lo contrario, se considerará aceptada la observación”.

CAPÍTULO II

LA RESERVA DE LEY

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESERVA DE LEY

El concepto de reserva de ley fue formulado por el destacado jurista alemán Otto Mayer, quien intentó promover, por medio de este, la protección de los derechos y libertades consagrados constitucionalmente²⁹. Aunque, como señala Francisco Balaguer Callejón, “la concepción inicial de la reserva de ley supone un límite obligado para el poder ejecutivo respecto de la regulación de esas materias. Límite que, sin embargo, era plenamente disponible para el legislativo. La reserva quedaba diseñada como una facultad del legislativo, que podía habilitar libremente a la Administración para la normación de esos ámbitos materiales. La disponibilidad por el legislativo de la materia reservada era el fruto lógico de la imposibilidad de configurar una concepción normativa de la Constitución, en la que se definirían jurídicamente las competencias de los poderes públicos”³⁰.

²⁹ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *La reserva de ley y el principio de legalidad*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 440.

³⁰ *Ibidem*, p. 435.

En la actualidad, sin embargo, la reserva de ley constitucionalmente establecida impone obligaciones al Ejecutivo, pero también al legislador, porque si bien es cierto que el Poder Ejecutivo no puede, en principio, entrar en el ámbito reservado a la ley, también lo es que se impide al legislador la realización de habilitaciones en blanco en favor del Poder Ejecutivo, en el marco de una reserva legal.

El instituto de la reserva de ley está presente en el constitucionalismo histórico español desde su mismo origen. Ya la Constitución de 1812, conocida popularmente como “La Pepa”, incluía muchas reservas de ley³¹. En la Constitución de República Dominicana, proclamada el seis de noviembre de 1844, en la otrora común y hoy provincia San Cristóbal, que recibió la influencia de la Constitución española de 1812,

³¹ Artículo 5, literal tercero (concesión de la nacionalidad española a aquellos que no la tengan y que se la ganen en cualquier pueblo español, de conformidad con la ley); artículo 9 (el llamado por ley a los españoles para defender la Patria con las armas); artículo 12 (la protección por medio de leyes sabias y justas de la religión católica, apostólica y romana); artículo 23 (el señalamiento por ley de los casos en que los ciudadanos podían obtener empleos municipales y ser elegidos para ellos); artículo 244 (las formalidades de los procesos ante los tribunales); artículo 251 (la ley establecería las calidades para ser magistrado o juez); artículo 261 (fijar las competencias de las Audiencias Reales en los territorios de ultramar); artículo 261.6 (competencia del Tribunal Supremo para conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes); artículo 274 (fijación mediante leyes de las facultades de los jueces); artículo 271 (determinación mediante leyes de las facultades de los alcaldes); artículo 278 (el establecimiento de tribunales especiales por ley); artículo 285 (la forma de composición de la segunda instancia judicial); artículo 286 (el arreglo de la Administración de Justicia criminal, de conformidad con las leyes); artículo 298 (la determinación mediante ley, de la frecuencia de visitas a las cárceles); artículo 302 (la forma de publicidad de los procesos debía ser fijada mediante leyes); artículo 306 (la determinación mediante ley de los casos en que podía ser allanada la casa de los españoles); artículo 311 (la composición de los ayuntamientos de los pueblos); artículo 317 (la fijación mediante leyes de las calidades exigidas para ser alcalde, regidor o procurador público); artículo 350 (establecimiento mediante una ley especial de la contaduría mayor de cuentas).

encontramos también muchas reservas de ley. Al respecto, Eduardo Jorge Prats, citando a Manuel A. Amiama³², señala: “La Constitución de San Cristóbal hizo aun más en este sentido: prescribió al Congreso la obligación de legislar sobre determinadas materias en su primera legislatura, o lo más pronto posible. Hubo también un motivo de precaución política: se quiso, con el señalamiento de ciertas materias a la competencia del Congreso, evitar la oficiosidad del Poder Ejecutivo, que este se adelantara y pretendiera resolverlas por medio de decretos o de ordenanzas ejecutivas, con lo cual se hubieran creado hechos consumados, inconvenientes y un precedente pernicioso para el futuro”.

Dentro de las reservas de leyes contenidas en la Constitución dominicana de 1844, se contemplan las siguientes: artículo 15 (fijación del número y distribución de las comunes), artículo 10 (el proceso de naturalización); artículo 13 (protección de los extranjeros), artículo 15 (la regulación por ley del goce, pérdida y suspensión de los derechos políticos y el ejercicio de los derechos civiles); artículo 16 (el establecimiento, mediante ley, de los casos y las formas en que deben ser perseguidas las personas); artículo 22 (previsión de los casos y formas de la visita domiciliaria); artículo 26 (llamados a los ciudadanos por ley para defender la patria); artículo 28 (el establecimiento, mediante ley, de los agentes responsables de la inviolabilidad de la carta y los casos de responsabilidad); artículo 29 (la regulación por ley de la instrucción pública); artículo 121 (los tribunales); artículo 128 (la regulación de los juicios contra

³² AMIAMA, Manuel. *Notas de derecho constitucional dominicano*, Santo Domingo, 1989, p. 129.

los magistrados); artículo 130 (organización judicial, dotación y policía de los diversos tribunales y juzgados inferiores); artículo 139 (organización y atribuciones de los tribunales, de consulados, Consejo de Guerra y demás tribunales inferiores); artículos 145 y 154 (competencia, atribuciones y ejercicios de las diputaciones provinciales); artículo 165 (composición de los colegios electorales); artículo 167 (forma de reemplazar a los funcionarios); artículos 172 y 176 (el establecimiento, excepción y disminución de los impuestos mediante ley); artículo 177 (el otorgamiento de pensiones y gratificaciones del erario); artículo 182 (organización del Consejo Administrativo); artículo 186 (modo de alistamiento, reglas sobre los ascensos y derechos y obligaciones de los miembros de las Fuerzas Armadas); artículo 188 (creación y atribuciones a los grandes inspectores de Agricultura y de Policía y de los Cuerpos de Policía Urbana y Rural); artículo 190 (organización de la Guardia Cívica); artículo 211 (elecciones, Hacienda Pública, responsabilidad de los ministros y demás agentes del Poder Ejecutivo, Administración Municipal, de provincias y de comunes; libertad de imprenta, Código Penal Militar).

La Constitución dominicana ha sido modificada más de 38 veces y, tras sus sucesivas modificaciones, han prevalecido las principales reservas de leyes señaladas en la Constitución de 1844. Las referidas modificaciones se realizaron en las siguientes fechas: 27 de febrero de 1857; 16 de diciembre de 1854; 19 de febrero de 1858; 14 de noviembre de 1865; 27 de septiembre de 1866; 26 de abril 1868; 14 de septiembre de 1872; 14 de marzo de 1874; 9 de marzo de 1875; 31 de marzo de 1876; 7 de mayo de 1877; 11 de mayo de 1878; 11 de febrero de 1879; 17 de mayo de 1880; 23 de noviembre de 1881; 15 de noviembre

de 1887; 12 de junio de 1896; 14 de junio de 1907; 22 de febrero de 1908; 13 de junio de 1924; 15 de junio de 1927; 9 de enero de 1929; 20 de junio de 1929; 10 de enero de 1932; 9 de junio de 1934; 10 de enero de 1947; 1 de diciembre de 1955; 7 de noviembre de 1959; 28 de junio de 1960; 2 de diciembre de 1960; 29 de diciembre de 1961; 16 de septiembre de 1962; 29 de abril de 1963; 9 de agosto de 1965; 28 de noviembre de 1966; 14 de agosto de 1994; 25 de julio de 2002; 26 de enero de 2010 y 15 de junio de 2015. Todas hicieron reservas de ley en los siguientes puntos: fijación del número y distribución de los municipios y provincias, el proceso de naturalización, protección de los extranjeros, la regulación por ley del goce, pérdida y suspensión de los derechos políticos y el ejercicio de los derechos civiles; el establecimiento, mediante ley, de los casos y las formas en que deben ser perseguidas las personas; previsión de los casos y formas de la visita domiciliaria, la regulación por ley de la enseñanza pública, creación de los tribunales, organización judicial, establecimiento, excepción y disminución de los impuestos mediante ley; las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, elecciones, Hacienda Pública, responsabilidad de los ministros y demás agentes del Poder Ejecutivo, Administración Municipal, de provincias y de comunes; libertad de imprenta, Código Penal Militar, etc.

II. CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA RESERVA DE LEY

La finalidad de la teoría de la reserva de ley, formulada a comienzos del siglo pasado por Mayer, “intentó preservar las

libertades de los particulares sobre la base de impedir el avance de todo poder reglamentario, que implique una alteración o limitación de los derechos individuales de propiedad y libertad, por tratarse de materias reservadas a la ley³³.

La reserva de ley en el espacio continental europeo es una categoría creada en el marco de las monarquías constitucionales europeas. Para comprenderla cabalmente es necesario reparar en relaciones entre la Corona y la soberanía, lo que nos permite discernir los diferentes tipos de monarquía que se han conocido. En la absoluta, la soberanía reside en el monarca. En la limitada, también, aunque el rey cede voluntariamente ciertas competencias a sus súbditos y siempre tiene el poder de recuperarlas. En la monarquía constitucional, la soberanía es compartida entre la Corona y el Parlamento, representante de la nación (el rey ejerce su soberanía en ciertos ámbitos materiales, en virtud de su poder de ordenanza o *ius dispensandi* a través de un gobierno responsable ante él, que opera a través de normas reglamentarias; el Parlamento actúa su soberanía mediante leyes. Reglamento y ley se sitúan en un mismo plano jerárquico. Se trata de una distribución de competencias entre ambos poderes en línea). En este contexto surge la categoría de reserva de ley, que hace alude al ámbito material que queda sustraído de la competencia del gobierno del rey. Por esta razón se dice que esa materia tiene reserva de ley³⁴.

³³ CASSAGNE, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control de la discrecionalidad administrativa*, Buenos Aires, 2009, p. 146.

³⁴ VV. AA, GARCÍA GUERRERO, José Luis, "Primer Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional. El Tribunal Constitucional en la democracia contemporánea", Santo Domingo, 2014, p. 183.

En ordenamientos constitucionales como el francés pervive todavía hoy esta distribución material entre ley y reglamento, que permite hablar de reserva de ley y reserva de reglamento. No es este, sin embargo, el caso español, en el que, una vez que la soberanía se predica única y exclusivamente de un titular, el pueblo, ningún ámbito material puede quedar vedado a la intervención del legislador (no existe, pues, una reserva de reglamento). Lo que sí existen son reservas de ley, es decir, la previsión de que determinadas materias deban regularse necesariamente a través de la ley, impidiendo, pues, habilitaciones en blanco del legislador en favor del Poder Ejecutivo, así como intervención de este último en el ámbito de la reserva legal. Como señala Eduardo Jorge Prats, “cuando la Constitución exige que sea la ley [la] que regule determinada materia, estamos en presencia de una reserva de ley. En estos casos, la materia reservada queda sustraída a todas las normas distintas de la ley, debiendo el legislador establecer por sí mismo la regulación, sin poder remitirla a otras normas, en especial el reglamento”³⁵. “La reserva de ley es un principio según el cual solo por ley pueden adoptarse determinadas decisiones”³⁶. Por su parte, Juan Carlos Cassagne consigna que “la reserva de ley constituye la máxima expresión del principio de legalidad en sentido estricto, en cuanto prescribe una regla superior en el plano constitucional, que consiste en que determinadas materias solo pueden ser reguladas por leyes del Congreso”³⁷.

³⁵ JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho...*, ob. cit., p. 313.

³⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de derecho administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1997, p. 232.

³⁷ CASSAGNE, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control de la discrecionalidad...*, ob. cit., p. 120.

Francisco Balaguer Callejón considera que los principios de reserva de ley y de legalidad se manifiestan por medio del principio de primacía o preferencia de la ley, el cual consiste en la primacía de la ley sobre el reglamento, es decir, la imposición condicional de ley sobre el reglamento. El mismo autor expone que: “El sometimiento de la Administración se reafirma en diversos preceptos constitucionales, comenzando por el artículo 9 CE, en cuyo apartado primero se establece el principio de constitucionalidad y el sometimiento de todos los poderes públicos al ordenamiento jurídico: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, mientras que en su apartado tercero se contempla específicamente el principio de legalidad: “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. Del mismo, es manifestación de este principio el artículo 103.1 CE, por referencia específica a la descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho” y el artículo 106.1 CE, en relación con el control jurisdiccional que lo garantiza: “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

Otros preceptos constitucionales recogen vertientes específicas del principio de legalidad, como legalidad penal (art. 25.1 CE), legalidad tributaria (art. 133 CE) o las numerosas reservas de ley que limitan el ejercicio de la potestad re-

glamentaria. También se contienen en la Constitución otros apartados en los que se hace valer el mandato de sometimiento de los poderes públicos a la ley. Así, en el artículo 97 CE, por referencia al Gobierno, que “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y con las leyes” o en el artículo 117.1 CE por referencia a los Jueces y Magistrados “sometidos únicamente al imperio de la Ley”. En última instancia, no puede dejar de mencionarse el Preámbulo de la Constitución en el que ya se proclama la voluntad de la Nación de “garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo”, así como de “consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.”³⁸

Desde la perspectiva liberal, se considera que la función de la reserva de ley está relacionada con la garantía de los derechos de los ciudadanos. Así se entiende que la reserva de ley es “expresión misma del principio democrático que sirve como garantía frente a intervenciones en el ámbito de libertad de los ciudadanos por parte del poder público, o que obedece al equilibrio de poderes y la garantía del principio democrático. También desde la idea del principio democrático se ve en la reserva un «medio de control político de la burocracia e incluso del propio Gobierno»³⁹. Esta concepción liberal se muestra en la doctrina del Tribunal Constitucional, para quien la reserva de ley es “una garantía esencial de nuestro Estado de de-

³⁸ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *La reserva de ley y el principio de legalidad*. Editora Tecnos, Madrid, 1993.

³⁹ GARCÍA MACHO, Ricardo. *Reserva de ley y potestad reglamentaria*. Editorial Ariel, Barcelona, 1988, p. 114.

recho”, cuyo significado último es “asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción de ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos”⁴⁰.

Aunque es verdad que también en el ámbito de una reserva de ley se admite la intervención, si bien en todo caso absolutamente accesoria, de la norma reglamentaria (es decir, se admiten remisiones al reglamento en el marco de una reserva de ley). En todo caso, las severas obligaciones que impone una reserva de ley al legislativo se hacen evidentes cuando se delimitan los criterios para determinar la validez de las remisiones reglamentarias efectuadas al efecto. Estos criterios son: (1) completitud: la ley ha de regular la totalidad del régimen jurídico sustancial de la materia, pudiendo el reglamento regular “aspectos adjetivos, colaterales o conexos al núcleo de la materia”; (2) mensurabilidad de la remisión legal, que ha de ser expresa; concreta y específica, sin que sean posibles remisiones genéricas; y delimitada, es decir, que circunscriba su ámbito de actuación; (3) la remisión ha de ser previsible, de modo que la ley debe incluir unos criterios materiales que hagan calculable el sentido de la regulación reglamentaria, y (4) el criterio de la ejecución administrativa, que permite remisiones más amplias cuando a la Administración le corresponda el cumplimiento de la materia reservada⁴¹.

⁴⁰ STC 83/1984, de 24 de julio.

⁴¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios del derecho administrativo*, volumen I, cuarta edición. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002, pp. 786-788.

Esta sujeción estricta también se manifiesta cuando se establece una gradación de la intensidad de la reserva, en función de una interpretación gramatical de la Constitución⁴². El “solo por ley” del art. 53 CE impide, en principio, la regulación reglamentaria de los derechos fundamentales, aunque se permiten reglamentos que regulen cuestiones de detalle o mera ejecución. Las expresiones “la ley regulará” o “mediante ley” implican que la ley tiene que disponer lo esencial y los reglamentos pueden regular cuestiones puntuales y concretas, pero no son posibles remisiones genéricas. Por último, “estar autorizado por ley” (art. 135.1 CE) implica una reserva formal en la que el Gobierno determina el contenido material de su actuación.

Por otro lado, el paradigma social propone una comprensión distinta del ámbito de la reserva, tanto en relación con la función que cumple como en lo relativo al número de materias que se encuentran reservadas. Sin embargo, mantiene una doctrina similar a la propuesta por el paradigma liberal en cuanto a la intensidad normativa de esta.

El paradigma social tiene en cuenta la interdependencia por integración que se ha producido entre el Gobierno y las Cortes. En los sistemas parlamentarios, el Gobierno cuenta con el apoyo del Parlamento⁴³. Así, se señala que el punto de referencia de la reserva ha pasado de la dicotomía entre un

⁴² GARCÍA MACHO, Ricardo. *Reserva de ley y potestad...*, ob. cit., pp. 115-118.

⁴³ En realidad, nuestro sistema constitucional permite la existencia de gobiernos en minoría. El mecanismo de investidura del presidente del Gobierno por mayoría simple (art. 99.3 CE), la cuestión de confianza (art. 112 CE) y la moción de censura constructiva (art. 113 CE) son elementos que posibilitan la existencia de gobiernos con apoyo minoritario en las Cortes.

Parlamento democrático y un Ejecutivo sin tal legitimación, a la distinción entre un bloque formado por la mayoría parlamentaria más el Gobierno, por un lado, y la oposición, por otro⁴⁴. Desde el paradigma social, se concibe la función de la reserva de ley como garantía de que la regulación de determinadas materias se realice a través del procedimiento legislativo, asegurando el pluralismo democrático frente a una posible expansión ilimitada de la potestad reglamentaria del Gobierno. La discusión pública parlamentaria tiene como resultado el pluralismo democrático, al permitir que los diferentes puntos de vista representados en el Parlamento se hagan patentes en el procedimiento de elaboración de las leyes⁴⁵. En esta línea, también se ve en la reserva un mecanismo para “mantener el juego de las minorías-mayorías”⁴⁶ o se señala que la calidad procedimental de la ley es diferente a la del reglamento⁴⁷.

El paradigma social no difiere demasiado del paradigma liberal, en cuanto a la intensidad de la reserva, aunque en línea de principio, reconoce un mayor margen al reglamento en las materias reservadas. Así, se plantea la distinción entre reglamentos *secundum legem* (reglamentos para la ejecución de la ley) y reglamentos *intra legem* (reglamentos de complemento de la ley) en función de la intensidad de la reserva de

⁴⁴ DE OTTO Y PARDO, Ignacio. *Derecho constitucional: sistema de...*, ob. cit., pp. 143 y 153.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 153.

⁴⁶ TORNOS MAS, Joaquín. *La relación entre la ley y el reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional*, Revista de Administración Pública, 100-102 (enero-diciembre 1983, Vol. I). México.

⁴⁷ BAÑO LEÓN, José María. *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid. 1991, p. 97.

ley. De forma que la expresión “solo por ley” del art. 53.1 CE permite únicamente reglamentos estrictamente ejecutivos. Manteniendo una distinción similar entre tipos de reserva, se ha señalado que en las reservas no absolutas, la potestad reglamentaria puede introducir “opciones políticas”⁴⁸. También se modula la intensidad de la reserva de ley en función de la materia, señalándose, por ejemplo, que “a mayor grado de afectación de la regulación de un derecho fundamental, menores posibilidades de remisión de la ley al reglamento”⁴⁹.

Desde punto de vista liberal, la reserva legal está siempre relacionada con la garantía de los derechos de los ciudadanos. Desde el paradigma liberal, la reserva de ley cumpliría la función de garantía frente a las intervenciones provenientes de los poderes públicos en los ámbitos de libertad de los ciudadanos. Para los catedráticos Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, el principio de reserva de ley “funciona como una garantía frente a las veleidades de intervención autoritaria por parte de cualquier autoridad o poder público. Solo el consentimiento de los ciudadanos, que se expresa en la ley, puede legitimar una intervención en su ámbito de libertad. La reserva de ley es así, la expresión misma del principio democrático”⁵⁰. El Tribunal Constitucional español refleja la adopción de este paradigma liberal cuando, en su sentencia 83/1984, establece que la reserva de ley es una garantía esencial para el Estado de

⁴⁸ TORNOS MAS, Joaquín. *La relación entre la ley y el reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia...*, ob. cit.

⁴⁹ BAÑO LEÓN, José María. *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de...)*, ob. cit., p. 103.

⁵⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho...* ob. cit., p. 245.

derecho, que tiene como finalidad “asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponde a los ciudadanos, dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del Ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos”⁵¹.

Pero además, y analizando la reserva de ley desde el prisma social, Eduardo Melero Alonso expone que “[e]l paradigma social propone una comprensión distinta del ámbito de la reserva, en cambio, mantiene una doctrina similar a la propuesta por el paradigma liberal, en cuanto a la intensidad de esta”⁵². Sigue sosteniendo este autor: “Desde el paradigma social se concibe la función de la reserva de ley como garantía de que la regulación de determinadas materias se realice a través del procedimiento legislativo, asegurando el pluralismo democrático frente a una posible expansión ilimitada de la potestad reglamentaria del Gobierno. La discusión pública parlamentaria tiene como resultado el pluralismo democrático, al permitir que los diferentes puntos de vista representados en Parlamento se hagan patentes en el procedimiento de elaboración de las leyes. En esta línea, también se ve en la reserva un mecanismo para “mantener el juego de las minorías-mayorías”, o se señala que la calidad procedimental de la ley es diferente que la del reglamento”⁵³.

⁵¹ STC 83/1984, dictada el 24 de julio de 1984 por el Tribunal Constitucional español.

⁵² MELERO ALONSO, Eduardo. *El concepto de reglamento en nuestra Constitución desde una comprensión paradigmática del derecho*. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fradique Furió Ceriol, número 38/39 (invierno/primavera 2002), pp. 189-206.

⁵³ *Ibidem*.

El Dr. José Luis García Guerrero sostiene que la reserva de ley impropia establecida en la Constitución obliga al Parlamento a regular una determinada materia mediante ley. El legislador debe establecer por sí mismo la ordenación, y no puede remitirla a normas distintas y, muy en concreto, al reglamento. No cabe una ley que sin contener una regulación, o siendo esta fragmentaria, se remita a una norma reglamentaria. Este tipo de reservas impide tanto la deslegalización de la materia reservada como las habilitaciones en blanco⁵⁴.

Eduardo Jorge Prats sostiene que la reserva de ley no concede al legislador la facultad de decidir cuál será el rango de las normas que regulen determinado asunto: la Constitución exige, mediante las reservas de ley, que sea el propio legislador quien regule la materia reservada, quedándole esta vedada a toda otra autoridad con poder normativo. La consecuencia de la reserva de ley es que la potestad legislativa es irrenunciable en la materia legislativa reservada⁵⁵.

Sigue sosteniendo Jorge Prats que “las reservas de ley buscan asegurar que la regulación de determinadas materias señaladas expresamente por la Constitución se haga mediante el procedimiento legislativo. Puesto que muchas veces el partido que controla la rama ejecutiva del gobierno es mayoría en el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo puede no solo determinar el contenido de la legislación a través de su mayoritario brazo congresual sino que, además, puede obtener una habilitación genérica, una especie de cheque normativo en blanco

⁵⁴ VV.AA, *Primer Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional. El Tribunal Constitucional en la democracia contemporánea*, ob. cit., 2014, p. 204.

⁵⁵ JORGE PRATS, Eduardo, *Derecho constitucional*, volumen I. Ius Novum, Santo Domingo, 2012, p. 313.

del Congreso Nacional, para regular cualquier materia por vía reglamentaria. La reserva de ley asegura el pluralismo democrático, al obligar a que las materias reservadas sean sometidas a un debate público, contradictorio y participativo, en donde no solo la oposición pueda expresarse a través de los voceros y representantes de los diferentes bloques congresuales, sino que, además, los ciudadanos mismos puedan ser escuchados en vistas públicas. Sin reserva de ley, la materia sería sujeta a normas elaboradas por el Poder Ejecutivo, sin publicidad ni debate, al interior de una Administración sorda, muchas veces, a los reclamos de la opinión pública y que solo ahora viene a estar legalmente obligada a dar audiencia a los ciudadanos afectados. Al establecer la reserva de ley, la Constitución ordena que ciertas normas solo puedan aprobarse conforme a los principios de publicidad y pluralidad propios del procedimiento de elaboración de leyes”⁵⁶.

III. TIPOS DE RESERVAS DE LEY Y POTESTAD REGLAMENTARIA

Tanto en el ordenamiento constitucional español como en el dominicano, existen dos tipos de reservas legales o de ley, atendiendo al tipo de ley. Dependiendo del mandato constitucional, las reservas de ley pueden ser orgánicas u ordinarias.

El artículo 81 de la Constitución española determina que ciertas materias tienen que ser reguladas mediante leyes orgánicas (desarrollo de los derechos fundamentales y libertades

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 313-314.

públicas, las leyes que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución). En República Dominicana, la Constitución hace reserva de ley orgánica para todas aquellas materias 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, las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza” (artículo 112).

Las reservas de ley ordinaria están pensadas para regular aquellas materias cuya regulación no se ha reservado a la ley orgánica.

Por otro lado, las reservas de ley son clarísimas cuando se encuentran *expresamente* recogidas por el legislador constituyente con términos tales como “con lo establecido con la ley”, “de conformidad con la ley”, “la ley regulará”, “solo por ley”, “en virtud de una ley”, “la ley establecerá”, “determinada por ley”, “mediante legislación”, “legislará”, “fijada por ley”, “dispuesto en la ley”... En principio, una reserva de ley expresa atribuye exclusivamente al Parlamento la facultad para desarrollar normativamente la materia sujeta a reserva a través de una ley (ordinaria u orgánica, según sea el caso). Ahora bien, es posible que se produzca la actuación del Ejecutivo en el ámbito de una reserva de ley, siempre y cuando venga autorizado por el propio legislador. En este caso, de cualquier forma, su ámbito de actuación en la materia debe entenderse absolutamente restringido. El principio de reserva de ley, por tanto, no solo constituye una prevención frente a la intervención del Ejecutivo sino también frente a posibles actuaciones

del legislador que puedan desembocar, a través de habilitaciones expansivas a favor del Ejecutivo, en un vaciamiento de la reserva de ley que haya sido constitucionalmente establecida (es lo que se conoce como apoderamientos en blanco del legislador a favor del Ejecutivo).

Es decir, la procedencia de la ley formal del órgano en el que se encuentra representada la soberanía popular, otorga a esta fuente del derecho una dosis especial de legitimidad y, por ello, las constituciones consideran necesario atribuir a las leyes la regulación de determinadas materias de especial importancia, si bien es cierto que la previsión constitucional de una reserva de ley para un determinado supuesto no excluye, *per se*, la posibilidad de que una norma de rango reglamentario pase a completar dicha normación, aunque el margen de actuación del legislador reglamentario, en el marco de una reserva de ley, será realmente limitado y, en cualquier caso, jamás podrá desarrollar aspectos principales de la materia objeto de reserva. La previsión constitucional de una reserva de ley para regular determinadas materias no es absoluta, y, de este modo, resulta constitucional la existencia de normaciones reglamentarias al respecto que, en todo caso, deberán limitarse a desarrollar los aspectos secundarios o auxiliares de la misma. En este sentido, Ernesto Eseverry y Juan López Martínez nos exponen, sobre el carácter material de la reserva de ley, lo siguiente:

- “a) La reserva material de ley es un recurso configurador, conjuntamente con otros, del Estado de derecho, para limitar la intervención del Gobierno, en cuanto a la administración, en la regulación de determinadas materias que el Estado-legislador se ha reservado o ha entrado a regular. Siempre que no exista una previa autorización

legal a la Administración, no podrá regular por vía reglamentaria la materia que, en un principio, solo pueda seguir regulándose por ley; así, cuando una materia es regulada inicialmente por ley, se produce lo que la doctrina científica conoce como fenómeno de congelación de rango, impidiendo que el reglamento pueda entrar a regular esa misma materia, pues para esta función debe acudir forzosamente a la ley y no a cualquier otra disposición normativa”.

“b) El principio de reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí impide que tales remisiones puedan hacer posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría, en todo caso, una degradación de la reserva formulada por la [Constitución Española] a favor del legislador, siendo prueba de ello la determinación de las materias que en el ámbito tributario forzosamente deben regularse por ley y nunca por reglamento, como ocurre con todos los elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria”⁵⁷.

Otra cuestión diferente es la relativa a la ausencia de previsión expresa de reserva de ley en el texto constitucional. Hay que señalar, en primer lugar, que el legislador no requiere de una “carta previa de autorización” para intervenir en determinada materia, sino que por el contrario, y como bien indica el jurista Eduardo Jorge Prats, “nada humano le es ajeno”⁵⁸. Ahora bien, en estos casos, en los que el constituyente no pre-

⁵⁷ ESEVARRI, Ernesto y LÓPEZ MARTÍNEZ, Juan. *Temas prácticos de derecho financiero*. Parte general. Editorial Arazandi. España, 1999, pp. 93-94.

⁵⁸ JORGE PRATS, Eduardo, *Derecho...*, ob. cit., p. 314.

vé la reserva de ley, el reglamento *secundum legem* no tiene necesariamente que limitarse a regular los aspectos accesorios de la materia (su rol normativo puede ser más importante). Pero es más; incluso, hay autores españoles que, en aquellos supuestos en los que no se concreta tal reserva en el texto constitucional, defienden la licitud de reglamentos independientes en tales ámbitos⁵⁹.

Recordemos que en España, el principio de legalidad –sujeción de los poderes públicos y ciudadanos al orden legal establecido– se consagra en el artículo 9.1 de la *norma normarum*. El artículo 9.3 del mismo texto también se refiere al principio de legalidad, en estrecha conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en tanto y cuanto es la actuación de los poderes públicos sometida a derecho lo que les permite excluir comportamientos arbitrarios.

Por su parte, la actuación del Gobierno conforme al principio de legalidad se concreta en el artículo 97 de la Constitución española, cuando establece que: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria *de acuerdo con la Constitución y las leyes*”. La concreción del principio de legalidad en el caso de la actuación administrativa la encontramos en el artículo 103.1 de la Constitución, el cual establece que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación *con sometimiento pleno a la ley y al derecho*”.

⁵⁹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios del derecho...*, ob cit., p. 307.

Pues bien, un sector importante de la doctrina española ha sostenido que la Constitución, a través del *sometimiento pleno* a la ley y al derecho, se decanta por el principio de vinculación de la Administración al derecho propio de los Estados democráticos de naturaleza monista, en los que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y que implica, en definitiva, la configuración de la norma, no como límite, sino como fundamento y presupuesto legitimador de la actuación de los demás poderes del Estado, especialmente de la actividad administrativa que, en consecuencia, no se puede desarrollar de forma autónoma o independiente, sino que siempre debe contar con una cobertura o habilitación legal previa (lo que no está permitido, está prohibido).

Sin embargo, frente a esta postura, que defiende la vinculación positiva de la Administración al derecho, existen también autores que defienden la necesidad de flexibilizar dicho principio de vinculación positiva de la actuación del poder público al derecho. En este sentido, y manteniendo una postura ecléctica, se afirma que el sistema constitucional español no responde de manera plena a ninguno de los dos regímenes de vinculación existentes (positivo y negativo); que uno y otro son aplicables según cuales sean los tipos de actuación administrativa y las materias sobre las que recaiga esta. Así, cuando se establece de forma expresa una reserva de ley, la actuación de la Administración siempre debe contar con habilitación previa, y su ámbito de actuación aparece muy restringido. Frente a ello, cuando no se establece expresamente una reserva de ley, se puede defender la licitud de reglamentos independientes o *praeter*

legem; en definitiva, el principio de vinculación negativa de la Administración al derecho⁶⁰.

El principio de legalidad en la República Dominicana tiene su sustento en el artículo 40, numeral 15 de la Constitución, el cual establece que: “*Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: (...) 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica*”. De conformidad con el artículo 139 del referido texto sustantivo, los tribunales son los competentes para controlar la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública. Sigue sosteniendo el texto constitucional que las actuaciones del Ministerio Público se ejercen sujetas al principio de legalidad⁶¹ y que el régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad⁶². En relación a este principio, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha fijado los siguientes precedentes:

- 1- En la Sentencia TC/0017/12 dictada el trece (13) de junio de dos mil doce (2012), precisó que: “*La doble tributación es contraria al principio de legalidad que consagra el imperio del Derecho y descansa claramente en la idea de que los poderes públicos no pueden actuar de manera arbitraria, que deben enmarcar sus actuaciones*”

⁶⁰ *Ibidem*, p. 335.

⁶¹ Artículo 170 de la Constitución de la República Dominicana.

⁶² Artículo 243 de la Constitución de la República Dominicana.

de conformidad con los procedimientos reconocidos en la Constitución y las leyes”.

- 2- De igual manera, en la Sentencia TC/0205/13, dictada el trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), estableció que: *“Acorde con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado este Tribunal Constitucional, en la Sentencia TC/0017/13, que el derecho a la propiedad privada no es absoluto al permitirse, por ejemplo, su restricción por razones de utilidad pública o de interés social, siempre y cuando se practique dicha limitación según los casos y las formas establecidas por la ley y de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, afirmando dicha corte que, en tales casos, el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad, y supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible”.*
- 3- En la Sentencia TC/0283/13, dictada el treinta (30) de diciembre de dos mil trece (2013), fijó el precedente siguiente: *“(k) En lo que respecta al principio de razonabilidad y al de seguridad jurídica, el primero atiende a la necesaria proporcionalidad que debe existir entre los medios y los fines perseguidos en la implementación de una determinada norma; el segundo se configura como una de las garantías del principio de legalidad, la cual se concreta en la exigencia de que las disposiciones que impongan obligaciones que limiten el ejercicio de derechos se encuentren reguladas en normas con rango de ley, aspectos a los cuales este tribunal constitucional se refirió*

en las Sentencias TC/0044/12, de fecha 21 de septiembre de 2012 y TC/0049/13, de fecha 9 de abril de 2013. l) El Tribunal Constitucional considera, por otra parte, que dichos principios no se protegen por la vía del amparo, ya que este mecanismo ha sido previsto para sancionar los actos o las omisiones que vulneren o conculquen derechos fundamentales, no así los principios mencionados ni ningún otro, salvo cuando de dichas violaciones se derive una conculcación a un derecho fundamental”.

- 4- El catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014), dictó la Sentencia TC/0183/2014, en la que estableció: “10.14. *En este orden, el principio de legalidad se configura como un mandato a todos los ciudadanos y a los órganos del Estado que se encuentran bajo su jurisdicción para el cumplimiento de la totalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico dominicano. De conformidad con este principio, las actuaciones de la Administración y las resoluciones judiciales quedan subordinadas a los mandatos de la ley. Este principio se configura en el artículo 40.15 de la Constitución, en términos de que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica y, en concreto, para toda la Administración Pública, el artículo 138 de la Constitución prevé que la misma debe actuar con “sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”.*
- 5- El Tribunal Constitucional de la República Dominicana, mediante la Sentencia TC/0305/14, dictada el

veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014), conoció de un conflicto de competencia suscitado entre la Junta Central Electoral y el Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas, órgano dependiente del Ministerio de Hacienda. El conflicto tuvo su génesis por la solicitud que le hiciera la referida dirección, de remitir su escrito de defensa y el expediente administrativo de una licitación pública internacional realizada por la Junta Central Electoral para adquirir equipos y materiales para la impresión de la nueva cédula de identidad y electoral, a la que la razón social empresa Global ID Solutions (Caleum Dominicana, S.R.L.) interpuso un recurso jerárquico contra la adjudicación de la referida solución.

La referida sentencia, dictada por el máximo órgano de control de constitucionalidad, declaró que: “a) que el control interno de la actuación administrativa y financiera constituye una competencia accesoria de la Junta Central Electoral, la cual forma parte indisoluble de la autonomía e independencia que le otorga el artículo 212 de la Constitución; y b) que, por tanto, la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda, carece de competencia para conocer un recurso jerárquico en contra de sus actuaciones”, fundamentado entre otros motivos, en el siguiente:

“11.20. La competencia de autocontrol en sede administrativa no supone la indefensión de la ciudadanía ante las actuaciones de los órganos constitucionales. El paradigma de

protección de los derechos e intereses legítimos de las personas que ha privilegiado el constituyente es la tutela jurisdiccional⁶³. Esta se garantiza a través de los mecanismos dispuestos por la Constitución y las leyes de procedimiento de los distintos tribunales que ejercen la función jurisdiccional del Estado. Así, el Tribunal Superior Administrativo, que está llamado a controlar la legalidad de la actuación administrativa de los órganos del Estado a requerimiento de la ciudadanía⁶⁴; la Suprema Corte de Justicia, que es el órgano jurisdiccional superior de todos los organismos judiciales⁶⁵ y, en tal virtud, tiene competencia para conocer de los recursos de casación y los juicios penales incoados contra los titulares de los órganos constitucionales⁶⁶; y el Tribunal Constitucional, cuya competencia incluye el conocimiento de la revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales firmes⁶⁷, la revisión de sentencias de amparo al igual las acciones directas en inconstitucionalidad contra leyes, decretos, reglamentos o resoluciones⁶⁸, así como los conflictos de competencia constitucional, a instancia de los titulares de los poderes u órganos⁶⁹.

IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS RESERVAS DE LEY EN LA CONSTITUCIÓN DOMINICANA Y EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En ocasiones, la Ley Fundamental reserva al legislador ordinario u orgánico la regulación de ciertos órganos, proce-

⁶³ Artículo 69 de la Carta Magna.

⁶⁴ Artículo 139 y 165.

⁶⁵ Artículo 152.

⁶⁶ Artículo 154.

⁶⁷ Artículo 277.

⁶⁸ A instancia del presidente de la República, de las dos terceras partes del Senado o de la Cámara de Diputados, y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

⁶⁹ Artículo 185, acápite 1).

dimientos y derechos, limitándose a su sola mención o incluyendo una regulación mínima de los mismos. Así, la Constitución dominicana alude, en materia de derechos, en sus artículos 47 y 48, únicamente a la regulación de la libertad de asociación y de reunión, sin prever, siquiera, un contenido mínimo, aunque también establece cierta regulación constitucional, aun así mínima, con relación a otros derechos, tales como el derecho a la intimidad y al honor personal (artículo 44) o la libertad de expresión e información (artículo 49). En ambos casos, de cualquier forma, es el legislador el que debe dotar de contenido un determinado derecho.

En el caso español, esta vez centrándonos en el plano institucional, se pueden encontrar ejemplos similares. Así, el artículo 107 de la Constitución española apenas caracteriza al Consejo de Estado como órgano consultivo del Gobierno, reservando a la ley orgánica su composición y competencia. Sin embargo, la regulación resulta más completa, que no acabada, con relación a otros órganos constitucionales.

Pero si comparamos las reservas de ley contenidas en el texto constitucional dominicano y en el español, podemos concluir que en general, se observa una intervención más activa del constituyente dominicano en la regulación de la materia reservada. Por ejemplo, mucho más detallada resulta la regulación contenida en el artículo 251 de la Constitución dominicana sobre el Consejo Económico y Social, órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social y laboral (frente a la escueta regulación de su homónimo, el Consejo de Estado español). En concreto, el artículo 251 mencionado nos dice que el Consejo Económico y Social está encargado de promover la concertación social necesaria para la construcción

y fortalecimiento de la paz social (art. 251). Por su parte, el artículo 241 de la misma Constitución dispone de manera específica que antes de someter al Congreso la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Poder Ejecutivo deberá consultar a este consejo. A diferencia del artículo 107 de la Constitución española, el artículo 251 especifica las materias objeto de las atribuciones consultivas del órgano y dispone otras cuestiones específicas respecto a los casos en que se amerita su intervención. La misma diferencia se observa con relación a otras reservas de ley. Así sucede en lo que hace al defensor del pueblo y al ministerio fiscal. El constituyente dominicano interviene de forma más activa en la regulación de la materia reservada que el constituyente español (en general, el constituyente español es más escueto o sucinto en el momento de regular las materias sujetas expresamente a reserva de ley).

En las referidas constituciones se presenta un número determinado de reservas, sin que en la mayoría de los casos se haga alusión a una técnica legislativa específica o a la asunción de una práctica legislativa obligatoria, en cuanto a la organización y sistematización del contenido normativo de las leyes. Por tanto, y salvo ciertas excepciones, el Congreso, haciendo uso de su facultad legislativa, podría regular materias diversas en un mismo cuerpo normativo. Por más criticable que pueda resultar esta aseveración, desde el punto de vista de la técnica legislativa, lo cierto es que en principio, tal práctica no constituye una infracción constitucional. En ocasiones, sin embargo, la Constitución se refiere a la regulación de ciertas materias, aludiendo a leyes específicas, en un intento de evitar una dispersión normativa en un ámbito concreto (imprimiendo así coherencia y sistematicidad al mismo).

En ciertos casos, pues, el legislador no se limita a señalar, en sentido general, que la ley regulará o establecerá un determinado asunto, sino que especifica en qué ley debe quedar contenida la materia. A modo ilustrativo, la Constitución dominicana señala que una “ley especial” debe regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular (artículo 97), que la designación de embajadores y jefes de misiones en el ámbito internacional debe realizarse de conformidad con la “Ley de Servicio Exterior” (artículo 128.3), que la edad de retiro de los jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial, a excepción de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, debe regularse conforme a la “ley que rige la materia”; que la “Ley de Carrera Judicial” debe contener lo relativo a la designación de los jueces (artículo 154.4), que el funcionamiento de la defensa pública quedará establecido en la ley que le es propia (artículo 176), que la “Ley Orgánica de Administración Local” establecerá lo relativo al ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales (artículo 203); o que el ingreso, nombramiento, ascenso, retiro y demás aspectos de la carrera militar y policial se regirán en virtud de lo establecido en sus respectivas leyes orgánicas (artículos 253 y 256). Similares ejemplos se pueden encontrar en el texto constitucional español.

1. La problemática de las leyes orgánicas

Mientras que la Constitución dominicana realiza quizá un desglose más exhaustivo de los temas contenidos en una reserva legal, la Constitución española propone una reserva

más general, que encierra en sí misma un determinado número de materias —por así decirlo— que formarían parte del contenido de la ley orgánica. Sin embargo, el texto constitucional español es más preciso, al determinar qué aspectos se incluyen dentro del ámbito competencial de la ley orgánica.

Así, cuestiones como los mandatos específicos al legislador contenidos en los artículos 155 y siguientes de la Constitución dominicana, relativos al Poder Judicial hubiesen podido enmarcarse en una reserva más general. Sin embargo, el constituyente dominicano no quiso limitarse a realizar la reserva general sobre la materia, sino que desglosó un cierto número de renglones cuya regulación queda al amparo de la actividad legislativa del Congreso. Empero, la determinación exacta del contenido reservado a la ley orgánica sigue siendo un punto de discusión. Al parecer, el constituyente se interesó en que no quedara duda de las materias específicas que en contextos como el que nos ocupa quedan especialmente encomendadas a la intervención directa del legislador ordinario. Siendo así, y como bien se colige del artículo 4 de la Constitución dominicana, no hay duda respecto a la imposibilidad de delegar tales asuntos. Como se puede apreciar, lo mismo ocurre en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo, donde se desglosa una extensa y específica lista de las materias reservadas al legislador, sin desmedro de la discusión de fondo que suscita determinar el contenido real de la reserva.

Asimismo, lo relativo a la “función pública” está reservado, en la Constitución dominicana, a la ley orgánica. Es así como el “estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública, la formación y capacitación especializada y el régimen de incompatibilidades de los funcionarios” forman

parte, en sí mismos, de la “función pública”. Sin embargo, el artículo 103.3 de la Constitución española, si bien reserva a la ley lo relativo al estatuto de los funcionarios públicos, no lo hace bajo el amparo de la ley orgánica. Como se desprende de las disposiciones precitadas, lo concerniente al régimen electoral (CD) y el régimen electoral “general” (CE) forman parte de las materias reservadas a la ley orgánica.

Por otra parte, en lo que respecta al funcionamiento y procedimientos ante el Tribunal Constitucional dominicano, notamos que en ambos casos son materias reguladas por la ley orgánica. Asimismo, la reserva general contenida en el artículo 112 de la Constitución española respecto a “la seguridad y defensa” tiende a relacionarse con materias como las señaladas en el artículo 104.2 de la Constitución española acerca de “las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas de Seguridad” o bien con el 8.2 de la Constitución española sobre las “bases de la organización militar”. Inclusive, la Constitución dominicana alude expresamente a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (arts. 253 y 256).

Siguiendo los puntos planteados en el artículo 112 de la Constitución dominicana, la organización territorial es otra cuestión reservada a esta categoría de normas. Por tanto, cuando la Constitución reserva al legislador la composición, organización y funcionamiento de las regiones y provincias (arts. 196 y 197 de la CD) estaríamos en presencia de leyes orgánicas por aplicación directa del referido precepto. En la CE se establece específicamente que la alteración de los límites provinciales será realizada mediante ley orgánica, así como la “autorización para la constitución de una comunidad autóno-

ma, cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143”.

Debido a la estructura del texto constitucional dominicano, en numerosas ocasiones hay que vincular las reservas generales expresamente señaladas en el artículo 112 a las cuestiones específicas reservadas a la intervención de la ley, contenidas en el resto del texto constitucional y que pudieran formar parte de esta reserva general, sin desmedro de las materias concretas expresamente reservadas a la ley orgánica: extensión del mar territorial y otros aspectos colaterales (art. 9.2), nombre y límite de regiones, provincias y municipios (art. 195); Ley Orgánica de la Administración Local, a propósito de los requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales (art. 203); modificación del régimen legal de la moneda o de la banca cuando haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo (art. 232), Ley Orgánica de Presupuesto (art. 239), de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (arts. 253 y 256).

Esta cuestión es un tanto distinta en la Constitución española, la cual, aparte de las reservas contenidas en el artículo 81.1, señala de manera específica las materias que serán desarrolladas mediante ley orgánica. A modo enunciativo: régimen de suspensión de derechos fundamentales en casos determinadas (art. 55.2); la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley (art. 87.2); ciertas cuestiones atinentes a los Estatutos de Autonomía y régimen de las Comunidades Autónomas; las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de los Cuerpos y las Fuerzas de Seguridad (art. 104.2); estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (art. 124), entre otros.

Otro aspecto de importancia capital es el hecho de que el artículo 112 de la Constitución dominicana, a diferencia del artículo 81.1 de la española, permite al legislador regular, mediante leyes orgánicas, otras materias de “igual naturaleza” a las establecidas en la Constitución. Sin lugar a dudas, esto abre un amplio margen de discrecionalidad al legislador, a la hora de determinar cuáles son esas materias de “igual naturaleza” que han de regularse mediante este tipo de normas. Inclusive, de hacer un uso abusivo de esta disposición, se desvanecería el concepto material de ley orgánica frente a un concepto meramente formal, que no se corresponde en modo alguno con el espíritu y sentido de la disposición constitucional cuestionada, sin desmedro de la afectación del principio democrático. En tal virtud, sobre esta disposición, juristas como Jorge Prats se han pronunciado sobre “la necesidad de entender restrictivamente esta frase, admitiendo únicamente como leyes orgánicas aquellas que regulen materias directa y estrechamente vinculadas con las consignadas expresamente en la Constitución”.

Continuando con otro aspecto propio de las leyes orgánicas desde el punto de vista procedimental o del quórum necesario para su aprobación, las aludidas disposiciones constitucionales exigen, para este fin, una mayoría congresual reforzada, distinta a la requerida para las leyes ordinarias. Por tanto, el mismo artículo 112 hace la distinción, al establecer que para su “aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras”. A renglón seguido, el artículo 113 a diferencia de las leyes ordinarias, siendo estas últimas aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes de cada cámara. Por el

contrario, la Constitución española, en su artículo 81.2, exige que “la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”. Sin embargo, en ambos casos se requiere de mayorías especiales o reforzadas para la validez de la ley en cuestión. A su vez, la Constitución española se refiere no solo a la exigencia de esta mayoría especial para la aprobación y modificación de estas leyes, sino que también puntualiza que para su “derogación” se exigirá la misma mayoría, puesto que no sería coherente que la aprobación y modificación de este tipo de normas se realizará de una forma, mientras que para derogarlas se procediera de manera distinta.

Por igual, es propicio mencionar que la ley ordinaria no debe afectar el contenido propio de las leyes orgánicas, y estas últimas, a su vez, no deben extenderse en su contenido más allá de lo necesario, sin desmedro de una posible relación de colaboración⁷⁰ entre ambas, sin que con ello cedan su ámbito competencial a la otra. Asimismo, la Constitución española presenta otras limitaciones respecto a las leyes orgánicas, en cuanto a la facultad de delegación de las cámaras a las comisiones legislativas permanentes de proyectos o proposiciones de ley (art. 75.3); la prohibición de los decretos legislativos y del decreto-ley para invadir su ámbito (arts. 82.1 y 86.1) y la improcedencia de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley cuyo contenido material sea propio

⁷⁰ JIMÉNEZ CAMPO, Javier y DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. *Fuentes del Derecho. Ley orgánica*. Constitución: Estado constitucional. Partidos y elecciones, tomo I, p. 409.

de la ley orgánica (art. 87.3). En este último caso, la CD no contempla esta prohibición.

Asimismo, en la Constitución dominicana existen varios ejemplos respecto a la exigencia de una “reforma agravada” sobre determinadas materias. En este tenor, la “reducción de los límites de las áreas protegidas” (art. 16) y la “modificación del régimen legal de la moneda o de la banca” (art. 232), a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo, requieren del apoyo de las dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras legislativas.

En esencia, el tema de las leyes orgánicas no deja de ser una cuestión problemática en ambos casos, más todavía en la Constitución dominicana, donde el artículo 112, a diferencia de su homólogo español, permite que otras materias de igual naturaleza a las previstas en la Constitución sean reguladas mediante este tipo de leyes. De este modo, materias que en principio estarían reservadas a la ley ordinaria pudieran ser objeto de regulación mediante leyes orgánicas, lo cual trae consigo serias dificultades, vinculadas, en gran medida, al estancamiento del ordenamiento jurídico.

Según el Tribunal Constitucional español, “el principio de reserva de ley entraña una garantía esencial de nuestro Estado de derecho, cuyo significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan

posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador” (STC 83/84).

El Tribunal Constitucional español, en su STC 292/2000, ha establecido que la reserva de ley ordinaria del artículo 53.1 de la Constitución española tiene por objeto la concreción normativa del tiempo, lugar, modo y ejercicio de los derechos fundamentales; habilita al legislador para concretar con carácter general la manera en la que puede manifestarse en la realidad un derecho fundamental, estableciendo sus condiciones de ejercicio en el espacio, tiempo y manera. Pero esta regulación no puede afectar o incidir sobre el contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales.

De igual forma dicho tribunal ha reconocido que la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la Constitución española “tiene una función de garantía adicional que conduce a reducir su aplicación a las normas que establezcan las restricciones de esos derechos y libertades o las desarrollen de modo directo, en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismos, excluyendo, por tanto, aquellas otras que simplemente afecten a elementos no necesarios a incidir directamente sobre su ámbito y límites” (STC 101/1991).

A partir de su reciente creación, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha tenido la oportunidad de pronunciarse en cuanto a la reserva de ley en puntuales ocasiones, entre las que destacamos la Sentencia TC/0373/14, del 26 de diciembre de 2014, en la que estableció lo siguiente: “El artículo 150 de la Constitución, consagra que “la ley regulará el estatuto jurídico de la carrera judicial (...)”. Allí,

el constituyente ha establecido una reserva legal para la regulación de todo lo relativo a la carrera judicial. La reserva legal es una garantía consagrada por el constituyente mediante la cual, un determinado número de materias son reservadas a la potestad exclusiva del legislador”. Agrega, además: “La determinación legislativa debe ser efectuada dentro de los parámetros fijados por la propia Carta Fundamental, esto es, cumplir con el requisito esencial de la habilitación constitucional”, lo cual reafirma el principio de supremacía constitucional (art. 6) que consagra que “todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución, norma suprema y ordenamiento jurídico del Estado”.

De ahí que no resulte válido suplantar al poder constituyente (poder originario) mediante la desconstitucionalización de lo que este poder constitucionalizó mediante su inclusión expresa en el texto constitucional, quedando así el poder constituido (poder creado por el constituyente) limitado por la Constitución. Previamente, dicho tribunal había establecido que “la existencia de dos instituciones que se dividen los recursos consignados a los contadores públicos autorizados, una creada por la ley y otra por decreto, pero ambas bajo el amparo de la legalidad, constituye un problema de reserva de ley que escapa al control de constitucionalidad del cual está investida esta jurisdicción y que eventualmente sería de competencia de la jurisdicción administrativa”⁷¹.

En el ámbito de la regulación de la ley orgánica podría quedar el complemento normativo básico de la Constitución realizado por el legislador, dado el carácter sumarial y lapida-

⁷¹ Sentencia TC/0043/12 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

rio de las normas sobre derechos fundamentales; el conjunto de limitaciones no contenidas en la *norma normarum* que el legislador debe prever con carácter general para compatibilizar el disfrute de un derecho fundamental con los demás, así como otros valores, principios y bienes constitucionales, y las medidas tuitivas más importantes que protegen los derechos fundamentales, las que normalmente recurren al Código Penal, que suelen afectar al contenido esencial de otros derechos fundamentales. Se trata de una regulación configuradora, constitutiva, delimitadora del contenido básico, en la medida en que el titular del derecho no pueda hacerlo. En cuanto a su extensión, el contenido de la regulación debe ser mínimo indispensable para que la norma básica contenida en la propia Constitución pueda funcionar correctamente, y alcanzar así la operatividad social a la que institucionalmente está abocada. Esta reducción del ámbito material de la ley orgánica mermaría la garantía normativa con menor intensidad de lo que se haría en España, donde se exige mayoría absoluta para la ley orgánica, es decir, el mismo quórum que se requiere para la ley ordinaria en la Constitución dominicana⁷².

⁷² VV. AA, *Primer Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional. El Tribunal Constitucional en la democracia contemporánea*, ob. cit., pp. 210-211.

CAPÍTULO III

LA RESERVA DE LEY EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

I. CONCEPTO DE DERECHOS FUNDAMENTALES

El origen del término “derechos fundamentales” (*Grundrechte*) tiene su origen en la Constitución del *Reich* de 28 de marzo de 1849 (*Paulskircheverfassung*), cuyo título VI se refiere a “Los derechos fundamentales del pueblo alemán”, y desde ese momento, comienza a ser profusamente utilizado por la doctrina alemana y en otros países, a partir de la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn de 1949⁷³. De igual manera, esta expresión fue utilizada por Jellinek para señalar los derechos subjetivos garantizados por normas del derecho y protegidos contra la acción de los poderes públicos. En la Ley Fundamental de Bonn de 1949 se definieron los derechos fundamentales como aquellos garantizados por la Ley Fundamental.

En cualquier caso, y más allá de cuál sea el origen de dicha expresión, lo realmente importante es determinar a qué nos estamos refiriendo con ella, esto es, cuál o cuáles son los

⁷³ PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de derecho constitucional*, cuarta edición, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 922.

elementos requeridos para poder afirmar que nos encontramos en presencia de un derecho fundamental.

Pues bien, las tesis sobre el concepto de derecho fundamental son básicamente dos. Aquellos autores que utilizan un criterio material para determinar cuáles son los derechos fundamentales que recogen los textos constitucionales, consideran que al derecho fundamental no lo define su protección institucional o procesal, ni, más allá, su nivel de eficacia, sino, antes bien, la relación que mantiene con la dignidad de la persona humana⁷⁴.

Otros autores, sin embargo, se apoyan en un criterio formal para definir el derecho fundamental, entendiendo que son derechos fundamentales aquellos que participan de la posición de supremacía de la propia norma constitucional en la que se hallan insertos, elemento este que se pone de manifiesto, no por el grado de protección normativa, institucional o procesal del derecho en sí mismo considerado, sino, antes bien, por haberles sido atribuida una *eficacia directa*, que hace que los mismos resulten disponibles de forma inmediata

⁷⁴ En esta línea podríamos situar las siguientes definiciones de “derechos fundamentales”. Jaime Restrepo define el derecho fundamental como el conjunto de facultades y prerrogativas, pertenecientes e inherentes de manera natural a toda persona, y cuyo respeto y protección se encargan de procurar el derecho público, y particularmente, el constitucional (RESTREPO, Jaime. *Vocabulario jurídico*, publicado bajo la dirección de Gerard Cornú, Editorial Temis, Bogotá, 2006, pp. 284-285). Luigi FERRAJOLI señala que “[l]os derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por estatus la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicios de estas” (FERRAJOLI, Luigi. *Derechos fundamentales en derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, Editora Trotta, 1999, p. 45).

por sus titulares –al menos en su contenido esencial constitucionalmente reconocido– sin necesidad de que medie la correspondiente *interpositio legislatoris* y, a su vez, que resultan indisponibles para el legislador, también, como mínimo, en la parte atinente a su contenido esencial. Para esta corriente doctrinal, por consiguiente, solo puede haber derechos fundamentales en el marco de unas constituciones que, como las actuales, son verdaderas normas jurídicas supremas y resultan eficaces y de aplicación directa para el poder público, y solo en tanto y cuanto se haya predicado para ellos ese mismo nivel de eficacia⁷⁵.

De cualquier modo, en el caso español, la utilización anfibológica del término “derechos fundamentales” por la Constitución de 1978 y por el propio Tribunal Constitucional ha dificultado la tarea consistente en determinar cuáles son los derechos fundamentales en dicho ordenamiento. Si se utiliza el criterio de la eficacia jurídica directa, se debe afirmar que

⁷⁵ Robert Alexy identifica tres modalidades para conceptualizar “derecho fundamental”: el concepto formal, el concepto sustancial y el concepto procedimental. El primero, esto es, el concepto formal alude a “cuando se designan como tales los contenidos en la Constitución, o en alguna parte de ella, los derechos que han sido catalogados como fundamentales por la ley fundamental, o los derechos que son objeto de una protección especial de conformidad con la carta magna”. El concepto sustancial de derecho fundamental “tiene que incluir un criterio de clasificación más complejo que la mera propiedad de ser mencionado, enumerado o garantizado por la Constitución” y en este sentido, lo vincula con el concepto de derechos humanos. O, como la doctrina los ubica, “derechos humanos positivizados”. De esta deducción, Alexy afirma que “los derechos fundamentales son derechos incorporados en la Constitución con la intención de positivizar los derechos humanos”. El concepto procedimental de derecho fundamental establece que “son derechos tan importantes que su protección no puede confiarse a las mayorías parlamentarias de turno”. Esta concepción permite interpretar que el fundamento *iuspositivista* de los derechos fundamentales surge por la desconfianza hacia el proceso democrático, y por ello, las normas *iusfundamentalistas* constituyen fundamento y límite de la democracia (ALEXY, Robert. *La argumentación y los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid, 2010, p. 30).

solo los derechos recogidos en el título I, capítulo II del texto constitucional español (“Derechos y libertades”) tienen eficacia jurídica directa, es decir, solo estos preceptos se configuran como “normas de potencial autodisposición por el titular del derecho y, a la vez, de existencia indisponible para el legislador”⁷⁶ y son, por tanto, derechos fundamentales.

El artículo 10.1 de la Constitución española establece que los derechos fundamentales constituyen “el fundamento del orden jurídico y la paz social”, lo que ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional, el cual, influenciado por la jurisprudencia constitucional alemana, mediante la Sentencia 25/1981, expresó que: “*los derechos fundamentales y las libertades públicas (...) constituyen el fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado*”.

En este sentido hay que entender el artículo 53.1 de la Constitución española, cuando dispone que “los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del presente Título vincularán a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)”. El Tribunal Constitucional también entiende que los derechos fundamentales (salvo cuando utiliza el significado estricto de derecho fundamental que considera que emplea el artículo 81.1 de la Constitución, refiriéndose solo a los derechos recogidos en el título I, capítulo II, sección 1ª) son todos los contenidos en el capítulo II del texto constitucional español

⁷⁶ BASTIDA FREIJEDO, Francisco José. *Teoría general de los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 2004.

(artículos 14 a 38)⁷⁷. Al respecto, el Tribunal Constitucional español, en la sentencia 86/1983, dictada el cinco 5 de agosto de 1983, consideró que solo mediante una ley orgánica pueden desarrollarse las garantías reservadas a los derechos fundamentales contenidos en los artículos 15 al 29 de la Constitución Española.

El 23 de julio 1982, el Tribunal Constitucional español, en la STC-56/1982 marcó el precedente de que los derechos fundamentales son concebidos como normas constitucionales que positivizan un derecho, mediante el cual, cualquier ciudadano puede reclamar su tutela ante los tribunales, conforme a las cuales deben ser interpretadas todas las normas que componen el ordenamiento. De igual forma, refiriéndose a los límites de los Derechos Fundamentales, el referido tribunal, el ocho 8 de noviembre de 1981, mediante la Sentencia STC/111/1981, precisó que todos los derechos fundamentales tienen sus límites establecidos por la Constitución en algunas ocasiones: “En efecto, no existen derechos ilimitados. Todo derecho tiene sus límites que, como señalaba este Tribunal en sentencia del 8 de abril de 1981 en relación a los derechos fundamentales, establece la Constitución por sí misma en al-

⁷⁷ Por el contrario, no serían derechos fundamentales los principios rectores de la política económica y social desarrollado en el título I, capítulo II de la Constitución española (artículos 39 a 52, ambos inclusive). En este supuesto, no estamos ante auténticos derechos subjetivos porque, a tenor de lo dispuesto en el artículo 53.3 del texto constitucional, sus titulares solo podrán requerir su protección ante el poder público cuando y en la medida en que se encuentren desarrollados por el legislador (*interpositio legislatoris*), el cual, a su vez, no se encuentra limitado por la garantía del contenido esencial en este ámbito. Señala, en concreto, el artículo 53.3 CE que “el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

gunas ocasiones”⁷⁸. En términos similares se pronunció en la Sentencia STC-196/1987, dictada el 11 de diciembre 1987, en la que establecía que:

“la Constitución no impide al Estado proteger bienes jurídicos constitucionalmente reconocidos a costa del sacrificio de otros bienes igualmente reconocidos, ya se trate de derechos fundamentales ya de otros bienes o valores que gozan de protección constitucional. Negar la posibilidad de establecer limitaciones al ejercicio de aquellos derechos reconocidos constitucionalmente sin reserva de limitación o respecto a los cuales no se haya establecido un límite expreso será tanto como impedir a los órganos estatales que cumplan adecuadamente con las tareas que les impone el orden constitucional y desconocer que los conflictos entre intereses constitucionalmente protegidos deben resolverse dentro de la Constitución concebida como una unidad normativa que garantiza un sistema básico de valores. En este marco, el legislador puede imponer las limitaciones al contenido normal de los derechos fundamentales que vengan justificadas en la protección de otros bienes constitucionales y sean proporcionadas a la misma, que no sobrepasen su contenido esencial”.

Los derechos fundamentales, según la Corte de Constitucionalidad colombiana, son aquellos “que se encuentran reconocidos directa-indirectamente en el texto de la Constitución como derechos subjetivos de aplicación inmediata. Se trata de derechos de tal magnitud para el orden constitucional que su vigencia no puede depender de decisiones políticas de los representantes de las mayorías”⁷⁹. Esto implica la existencia

⁷⁸ STC-21/1982, dictada por el Tribunal Constitucional español el 29 de febrero de 1982.

⁷⁹ Corte de Constitucionalidad de Colombia. Sentencia SU-225, de 1998.

de obligaciones de respetar, proteger y desarrollar frente a la potestad de su titular, así como garantías constitucionales de tutela frente a las actuaciones de los que detentan el poder público, tanto de la obligación negativa del Estado de proteger como de la obligación positiva de contribuir a la realización efectiva de tales derechos y libertades fundamentales. De igual manera, de su lado, la Corte Constitucional colombiana, en su afamada Sentencia T 760-2008, establece que “son fundamentales (i) aquellos derechos de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental, y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”⁸⁰. Pues bien, el Tribunal Constitucional dominicano se ha apegado a las definiciones que en la materia ha emitido la Corte Constitucional colombiana. De este modo, en la Sentencia TC/0059/13⁸¹, el máximo intérprete de la Constitución en la República Dominicana, citando a la Corte Constitucional de Colombia, señaló que: “La Corte Constitucional de Colombia, mediante sentencia No. SU-225, de 1998, ha definido qué son los derechos fundamentales, y ha establecido que son aquellos que: se encuentran reconocidos directa-indirectamente en el texto de la constitución como derechos subjetivos de aplicación inmediata, se trata de derechos de tal magnitud para el orden constitucional que su vigencia no puede

⁸⁰ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. T 760-2008, párr. 3.2.1.3. En: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. Sentencia T 760-2008: Derecho a la salud. Textos Jurídicos No. 1, abril de 2014.

⁸¹ REPÚBLICA DOMINICANA. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0059/13, p. 15, párr. 11.1.f. [en línea]. Citando a la Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU-225 de 1998. Disponible en <http://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/documentos/Sentencia%20TC%200059-13%20C.pdf>

dependen de decisiones políticas de los representantes de las mayorías”.

Pues bien, a juicio de Eduardo Jorge Prats, la obligación constitucional a cargo del legislador, de regular las materias reservadas por la Constitución a la ley, se vuelve más constriñente en materia de derechos fundamentales. En efecto, tanto del texto de cada una de las cláusulas constitucionales reconocedoras de los derechos fundamentales que señalan a la ley como la norma que debe regular los mismos, como del artículo 74.2, que señala que “solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos fundamentales”, resulta claro que es la ley y no el reglamento la fuente de las normas que imponen a los ciudadanos cualquier género de obligaciones y cargas o de restricciones a los derechos fundamentales.

Como bien expresa el Tribunal Constitucional español, la reserva de ley es “una garantía esencial de nuestro Estado de derecho” cuyo “significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponde a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos”⁸².

En ese sentido, “el principio de legalidad exige que sea la ley, no el reglamento, la fuente de las normas que imponen a los ciudadanos cualquier género de obligaciones y cargas, la que crea los derechos de prestación que no se incluyen entre los fundamentales y, de manera más laxa e incorrecta, que trace

⁸² STC-83/84, dictada el 24 de julio de 1984 por el Tribunal Constitucional español.

las grandes líneas de la actividad subvencional y, más en general, de la actividad de fomento”, entendiéndose “por normas que afectan a la libertad o a la propiedad de los ciudadanos o que implican la “sujeción general” de estos a la Administración (...) las normas que restringen de uno u otro modo la libertad o imponen cargas económicas y más concretamente en lo que aquí interesa, aquellas normas cuya ejecución por la Administración da lugar a lo que, según terminología muy extendida, se denomina actos de gravamen”. Se trata de una reserva de ley general, una reserva de lo esencial, para todo lo que afecte los derechos fundamentales de la persona. Dicha reserva implica que “es la ley la que (...) ha de establecer las determinaciones esenciales, el núcleo del régimen jurídico, cuando se trata de normas que inciden directamente sobre la esfera jurídica de los ciudadanos”. Y es que “la garantía de la libertad, su protección frente a toda restricción que no emane precisamente de los representantes del pueblo, solo puede asegurarse por eso imponiendo a estos la obligación de adoptar por sí mismos las normas que la imponen; una obligación que, además, solo pueden cumplir de acuerdo con un procedimiento público y contradictorio en el que las distintas posturas han de intentar justificarse ante la opinión, es decir, argumentando, sino desde la perspectiva del interés general, que es hoy categoría muy cuestionada, sí en debate con los intereses de todos”⁸³.

La existencia de estas reservas de ley no significa que el legislador tenga que cumplir con mínimos normativos con la misma intensidad en todas las materias. Es obvio que cuando se trata de la limitación de derechos fundamentales, del

⁸³ JORGE PRATS, Eduardo, *Derecho...*, ob. cit., pp. 314-315

establecimiento de regímenes sancionadores o de la materia tributaria, la exigencia de la intervención legislativa es mayor que en otras materias, y la reserva de ley debe entenderse de modo más estricto. Como bien ha establecido la jurisprudencia constitucional española, la reserva de ley “no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador” (STC 83/84)⁸⁴.

II. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS RESERVAS DE LEY RELATIVAS A DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL Y DOMINICANO

República Dominicana y el Reino de España, ligados desde hace tiempo, han estrechado vínculos en el ámbito jurídico. La Constitución dominicana de 1844, que recibió la influencia de Constitución estadounidense de 1787, las primeras constituciones de la República francesa y de la liberal de Cádiz de 1812, desde un principio hizo reservas de ley, al igual que las constituciones fuente.

A lo largo de los tiempos, los ordenamientos constitucionales de España y República Dominicana han ido variando, pero lo esencial es que han hecho reservas de ley con las que

⁸⁴ *Ibidem*, p. 315.

han obligado al legislador a legislar sobre determinadas materias. Al respecto, ambas constituciones presentan similitudes y contrastes que pueden explicarse desde el punto de vista de la conformación de los sistemas de gobierno del Reino de España y de República Dominicana; también, ¿por qué no?, desde el punto de vista del tiempo, ya que la Constitución española tiene más de 34 años de vigencia, mientras que la dominicana tiene apenas tres años de vigencia.

En efecto, la diversa configuración del marco institucional en estos países ha provocado la existencia de reservas de ley con relación a ciertos ámbitos que, sencillamente, no están presentes en la experiencia dominicana y con respecto a los cuales, por consiguiente, no es posible encontrar reserva de ley alguna. Así, por ejemplo, la organización territorial del Estado es diversa en ambos países (aunque la Constitución dominicana recoja reservas de ley sobre la conformación de las regiones y provincias); la forma de gobierno también lo es y, por consiguiente, ninguna reserva de ley para la regulación de asuntos relacionados con la Corona se encontrará en la Constitución dominicana (sencillamente, porque la monarquía no existe en nuestro país).

Pero, por otro lado, y como ya hemos dicho, el lapso transcurrido entre la aprobación de las constituciones española y dominicana también refleja sus efectos en lo que hace a las reservas de ley. En mi opinión, la Constitución dominicana ha consagrado reservas de ley que, por la evolución del tiempo, merecen ser insertadas en las constituciones más avanzadas de nuestros tiempos, ya que es un texto normativo fundamental de más reciente creación que el texto sustantivo español. La regulación del espacio aéreo, como parte esencial del territorio que compone una nación, es un ejemplo de ello.

Ambas constituciones consagran de manera coincidente las reservas de ley para proteger los derechos fundamentales.

En relación con la determinación de las reservas de ley en materia de derechos fundamentales en República Dominicana, el profesor José Luis García Guerrero, establece:

Si se atiende a las rúbricas de la Constitución dominicana, parecería que la totalidad son aplicables al capítulo I del título II, que lleva por rúbrica “De los derechos fundamentales”, por tanto a sus cuatro secciones: “De los derechos civiles y políticos”, “De los derechos económicos y sociales”, “De los derechos culturales y deportivos” y “De los derechos colectivos y del medio ambiente”. También habría que considerar como derechos fundamentales los contenidos en los tratados internacionales ratificados por República Dominicana y, por tanto, aplicarles la totalidad de las garantías normativas, en virtud del artículo 74.3: “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado”.

Además, habría que añadir que algunas de estas garantías normativas despliegan su eficacia sobre las garantías jurisdiccionales de los artículos 69 a 72, por mandato del artículo 74 y de su apartado 2, específicamente, la reserva de ley ordinaria impropia, el contenido esencial y el principio de proporcionalidad, en la medida en que sea posible –surgen algo más que dudas sobre la aplicación de la proporcionalidad de las garantías jurisdiccionales-. Asimismo, la especial dificultad de la reforma se extiende, por mandato del artículo 272, no solo a las garantías jurisdiccionales (Arts. 69 a 72), sino también a la vinculación de todos los poderes públicos a los derechos fundamentales, es decir, a su eficacia jurídica (Art. 68). Por tanto, las diferentes garantías normativas tienen dis-

tintos ámbitos materiales de protección en la Constitución dominicana, y se cree que ello es consecuencia de que esta sigue con acierto la influencia alemana frente a la española, y no concibe dogmáticamente a las garantías de los derechos fundamentales como tales, al ubicar los derechos en el capítulo I y a sus garantías en el capítulo II, esto es, en *diferentes sedes materiae*”⁸⁵.

A propósito del tema de la regulación de los derechos fundamentales, el artículo 74.2 de la Constitución dominicana establece lo siguiente: “Solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”. Este artículo se sitúa en conexión directa con el 53.1 de la Constitución española, el cual, al referirse a los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I, establece que “solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades...”⁸⁶. Por su

⁸⁵ VV. AA, *Primer Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional. El Tribunal Constitucional en la democracia contemporánea*, ob. cit., p. 183.

⁸⁶ No obstante, la redacción literal del artículo 74.2 introduce una acotación no incluida en su homólogo establecido en la Constitución española, afirmando que “solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales”. En sentido estricto, parecería que, en principio, en lo que respecta al ejercicio de estos derechos, el legislador solo puede intervenir en los casos permitidos por la Ley Fundamental. Bajo esta concepción habría una serie de derechos fundamentales cuyo ejercicio no sería objeto de una regulación ulterior por parte del legislador, bastando con lo dispuesto en la Ley Fundamental. La discusión es menos problemática cuando la analizamos a la luz de derechos como el derecho a la vida; sin embargo, se presenta la dificultad de otros derechos considerados fundamentales a la luz de la CD donde no se ha establecido un mandato o reserva específica al legislador, pero cuyo ejercicio podría ameritar un desarrollo legislativo ulterior (derecho a la salud, a la seguridad social, derecho a la cultura).

parte, los artículos 81.1 de la Constitución española y 112 de la dominicana regulan las leyes orgánicas con relación a los derechos: el primero señala que “son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas...” y el segundo, que afirma que son leyes orgánicas aquellas que por su naturaleza “regulan [entre otras cosas] los derechos fundamentales”.

Pues bien, como vemos, en ambos países, los derechos fundamentales son materias reservadas al desarrollo o regulación de las leyes orgánicas. La diferencia estriba en que los derechos objeto de ley orgánica en República Dominicana superan, con mucho, los derechos susceptibles de este tipo de norma en España. Así, en República Dominicana, la reserva de ley orgánica afecta a los derechos contenidos en la sección II, III y IV del título segundo de la Constitución, así como a las denominadas garantías de los derechos fundamentales contenidas en el título II, capítulo II. En España, sin embargo, la reserva de ley orgánica solo afecta a los derechos contenidos en el título I, capítulo segundo, sección primera de la Constitución. Asimismo, el artículo 112 del texto constitucional dominicano no incluye excepción alguna respecto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y el sometimiento de su regulación a las leyes orgánicas (así pues, por ejemplo, la regulación del derecho a la propiedad intelectual, el derecho de propiedad, estatuto de trabajadores, la protección de los consumidores y el derecho a la cultura y al deporte quedarían bajo el amparo de la ley orgánica). Más aun, el artículo 74.1 de la CD señala que estos derechos “no tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza”.

Ahora bien, ya hemos advertido acerca de la necesidad de inclinarnos por un concepto restrictivo del ámbito competencial de las leyes orgánicas (también en lo que hace a su afectación al ámbito de los derechos y libertades). En España, la doctrina, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, ha advertido que las leyes orgánicas deben limitarse a realizar una “regulación frontal directamente orientada a complementar la formación del principio que se contiene en la propia Constitución”⁸⁷, o bien a realizar “una regulación general del derecho o libertad o como ordenación de aspectos esenciales de su régimen jurídico”⁸⁸. De lo contrario, una expansión ilimitada de la ley orgánica conllevaría la supresión casi total de la ley ordinaria, en claro detrimento del “carácter democrático del Estado” basado en el “juego de las mayorías”, donde solo en casos excepcionales se admiten las “mayorías cualificadas o reforzadas”⁸⁹. En fin, de admitir una concepción amplia del contenido de estas leyes, operaría un verdadero congelamiento del ordenamiento jurídico. Partiendo de este esquema, no todo lo relativo a la regulación de los derechos fundamentales debería ser regulado mediante ley orgánica, sino únicamente aquellos aspectos estrictamente necesarios, que constituyan un desarrollo directo de los mismos.

Contrario al esquema español, en la República Dominicana, el artículo 112 y el 74.2 de la Constitución, se refieren a la regulación o desarrollo de los derechos fundamentales como materia reservada a la ley orgánica. En este tenor, Jorge Prats

⁸⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de derecho...*, ob. cit., p. 139.

⁸⁸ JIMÉNEZ CAMPO, J. y DUQUE VILLANUEVA, J.C. *Fuentes del derecho. Ley orgánica, Constitución: Estado constitucional. Partidos y elecciones*, tomo I, p. 408.

⁸⁹ Sentencia del 13 de febrero de 1981.

señala que “el artículo 112 impone una reserva de ley orgánica, mientras que el 74.2 contempla una ordinaria”⁹⁰. En todo caso, deberá respetarse el contenido esencial del derecho, a fin de determinar si corresponde a una ley orgánica u ordinaria.

Por otra parte, el referido artículo 112 establece que “la estructura y organización de los poderes públicos” serán reguladas mediante este tipo de leyes. Aunque la Constitución española no contempla esta reserva general en su artículo 81.1, lo cierto es que esta última disposición prevé que serán reguladas mediante ley orgánica aquellas otras materias “previstas en la Constitución”. A modo ilustrativo, y tal como se desprende del cuadro expuesto, el artículo 122 del texto constitucional español se refiere a la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual determinará lo relativo a la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces, magistrados y del personal que sirve a la administración de justicia. En el caso dominicano, por mandato directo del artículo 112, no cabe duda que la estructura y organización del Poder Judicial ha de ser regulado mediante este tipo de ley. La cuestión, en ambos casos, sería determinar el contenido real de esta reserva. Tal como pudimos verificar, en el ámbito del Poder Judicial, la Constitución dominicana prevé numerosas reservas, sin precisar si se trata o no de un renglón reservado al ámbito competencial de la ley orgánica.

⁹⁰ JORGE PRATS, E., *Derecho...*, ob cit., p. 329.

CAPÍTULO IV

LAS LEYES EN IBEROAMÉRICA

I. LEYES ORGÁNICAS Y ORDINARIAS EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

A lo largo de este apartado abordaremos el tratamiento que contemplan las constituciones iberoamericanas acerca de los tipos de leyes existentes dentro de determinados ordenamientos jurídicos.

Argentina

El primero de los países a tratar es la República de Argentina, cuyo texto fundamental fue modificado en 1994 y no contempla distinción entre los diferentes tipos de leyes.



Bolivia

La Constitución de la República de Bolivia, vigente desde el 2009, no hace referencia de forma expresa a la clasificación de las leyes; no obstante, de su artículo 410 se puede extraer una jerarquía de aplicación de las normas jurídicas, cuando establece que: “La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales: 1. Constitución Política del Estado. 2. Los tratados internacionales. 3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena. 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.”



Brasil

La Constitución de la República Federativa de Brasil, la cual data de 1988 no distingue expresamente entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, pero en dos partes hace referencia a la existencia de leyes orgánicas: 1) En el artículo 29 hace una reserva de ley orgánica para que sean regidos los municipios⁹¹; y 2)

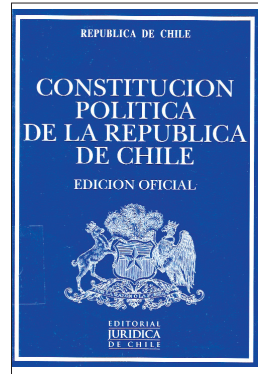


⁹¹ Art. 29 de la Constitución de Brasil. “El Municipio se regirá por una ley orgánica, votada dos veces, con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los

La Ley Orgánica del Distrito Federal, contemplada en el artículo 32 del texto constitucional⁹².

Chile

La Constitución Política de la República de Chile data de 1980, pero la misma ha recibido ligeras modificaciones⁹³. La más reciente es del primero de octubre de 2005. En ella se establece que son leyes orgánicas aquellas señaladas como tales por el texto fundamental chileno⁹⁴; estas leyes, en virtud del párrafo segundo del artículo 66, requieren para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.



miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, atendiendo los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado”.

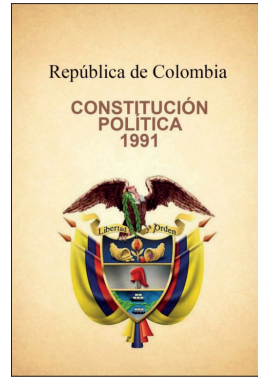
⁹² Art. 32. El Distrito Federal, estando prohibida su división en Municipios, se regirá por ley orgánica, votada dos veces, con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por los dos tercios de la Cámara Legislativa, que la promulgará, respetando los principios establecidos en esta Constitución.

⁹³ Reformas introducidas por las leyes 18.825, 19.055, 19.097, 19.295, 19.448, 19.519, 19.526, 19.541, 19.597, 19.611, 19.634, 19.643, 19.671, 19.672, 19.742, 19.876, 20.050, 20.162, 20.193, 20.245, 20.337, 20.346, 20.352, 20.354, 20.390 y 20.414.

⁹⁴ Artículo 63.1 de la Constitución de Chile.

Colombia

En la República de Colombia, la Constitución se aparta de la ya discutida tipología de leyes de ordinarias y orgánicas, enfocándose a clasificarlas en orgánicas y estatutarias. En este país, las leyes orgánicas son aquellas expedidas y sujetas al ejercicio de la actividad legislativa del Congreso y mediante las cuales se establecen los reglamentos del órgano legislativo, se aprueba o ejecuta el presupuesto, se establece el plan general de desarrollo y se asignan competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requieren ser aprobadas con la mayoría absoluta de los votos de los miembros de las cámaras legislativas⁹⁵.



Las leyes estatutarias son aquellas expedidas por el Congreso y que regulan las siguientes materias: “a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estados de excepción⁹⁶”. Para aprobar, modificar o derogar las leyes estatutarias se requiere que las mismas sean aprobadas en una sola legislatura, por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y que sean revisadas previamente por la Corte

⁹⁵ Artículo 151 de la Constitución de Colombia.

⁹⁶ Artículo 152 de la Constitución de Colombia.

Constitucional, para que determine la constitucionalidad o no de la norma⁹⁷.

Costa Rica

La Constitución Política de Costa Rica, del siete de noviembre de 1949, no distingue modalidades de leyes, pero en su artículo 100 hace alusión a la Ley Orgánica del Poder Judicial. De igual manera, la Constitución de la República de Cuba, de 1976, no contempla las modalidades de ley.



El Salvador

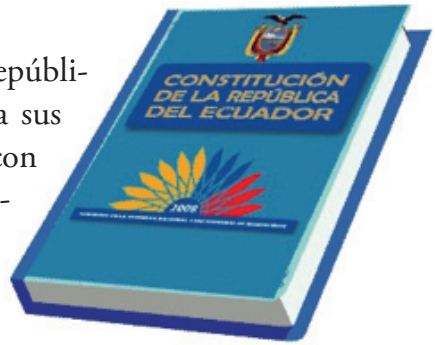
La Constitución de la República de El Salvador, vigente desde el 20 de diciembre de 1983, reformada desde esa fecha 24 veces, no contempla la distinción entre leyes orgánicas y ordinarias.



⁹⁷ Artículo 153 de la Constitución colombiana.

Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador, la cual presenta sus modificaciones más recientes con la aprobación mediante referéndum del siete de mayo de 2011, clasifica las leyes en ordinarias y orgánicas. Las leyes orgánicas son: “1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral”⁹⁸. Estas leyes, para ser expedidas, reformadas, derogadas o modificadas, necesitan del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las leyes que no se encuentran dentro de la atribución de las leyes orgánicas son leyes ordinarias, las cuales no modifican ni prevalecen sobre las leyes orgánicas.

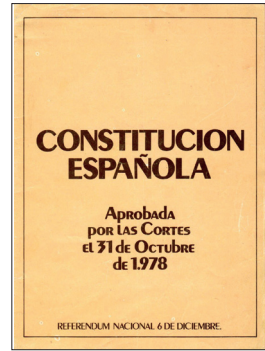


España

Uno de los rasgos más novedosos que aporta la Constitución española de 1978, con relación a la categoría de la ley, es la distinción recogida en su seno entre ley ordinaria y ley orgánica (esta distinción, por otro lado, no impide mantener

⁹⁸ Artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador.

el concepto de ley al que nos referíamos *supra*). El constituyente español adopta el modelo de ley orgánica del sistema francés, si bien es cierto que en el caso español, son razones diferentes las que llevan a prever este tipo de norma. Y es que, con su inclusión en la norma fundamental española, se pretendió prolongar el proceso constituyente con relación a determinadas materias consideradas de gran importancia política y respecto de las cuales se precisaba un consenso casi tan amplio como el que había sido preciso para aprobar la Constitución.

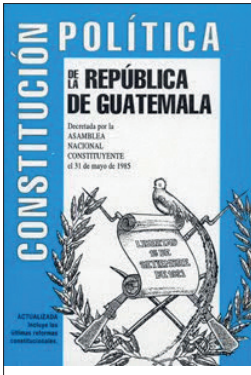


La ley orgánica se encuentra regulada en el artículo 81 de la Constitución española, y se diferencia de la ley ordinaria en que puede ser estatal o autonómica, a diferencia de la ley orgánica, que solo puede tener un origen estatal.

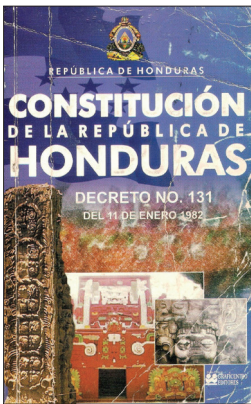
El artículo 81.1 de la Constitución española establece que “son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.

Guatemala

La Constitución de la República de Guatemala del 17 de noviembre de 1993, no hace una distinción expresa entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, pero en diversas partes hace referencia a la existencia de leyes orgánicas. Por ejemplo: 1)



En el artículo 79 hace una reserva de ley para que sea regulada la enseñanza agropecuaria y la Escuela Nacional Central de Agricultura; 2) En el artículo 82 hace referencia a la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala; 3) En el artículo 132, menciona la Ley Orgánica del Banco de Guatemala; 4) El artículo 176 hace referencia a la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo; 5) El artículo 238 señala la Ley Orgánica de Presupuesto; 6) El artículo 251 menciona la Ley Orgánica del Ministerio Público; y 7) El artículo 152 hace referencia a la Ley Orgánica de la Procuraduría General.

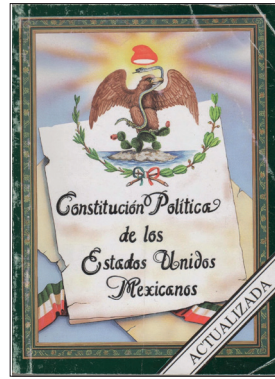


Honduras

La Constitución de la República de Honduras, del 11 de enero de 1992 no distingue expresamente entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, pero en diversas partes hace referencia a la existencia de leyes orgánicas. Por ejemplo: 1) En los artículos 222 y 227 hace una reserva de ley orgánica para que sea regulado el Tribunal Superior de Cuentas; y 3) En el artículo 368 hace referencia a la Ley Orgánica de Presupuesto.

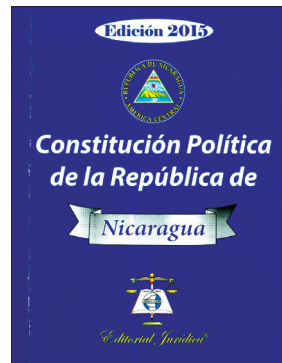
México

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, modificada el 11 de febrero de 2014, no hace una distinción expresa entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, pero en diversas partes hace referencia a la existencia de leyes orgánicas. Por ejemplo: 1) En el artículo 31, numeral III, hace una reserva de ley orgánica para lo relativo a la Guardia Nacional; 2) En el artículo 65, hace referencia a la Ley Orgánica del Congreso; 3) En el artículo 90 hace alusión a la Ley Orgánica de la Administración Pública; 4) En el artículo 107.V, se refiere a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, etc.



Nicaragua

La Constitución Política de la República de Nicaragua aprobada por la Asamblea Nacional el 19 de noviembre de 1986, no hace una distinción expresa entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, pero en el artículo 140 se hace una sola mención a leyes orgánicas, al establecer que los ciudadanos tienen derecho a presentar iniciativas legislativas, pero dicho derecho se exceptúa cuando se trata de leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.



Panamá

En la Constitución de la República de Panamá que data de 1972, modificada en 2004, se contempla la clasificación de las leyes en orgánicas y ordinarias.



Dicho texto sustantivo aclara que son leyes orgánicas las que se expidan en cumplimiento de los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159 de la carta sustantiva panameña⁹⁹. Estas leyes solamente pueden ser propuestas por: 1) Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional; 2) Los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete; 3) La Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales; y 4) El Tribunal Electoral, cuando se trate de materia de su competencia¹⁰⁰. Las leyes orgánicas, para ser expedidas, tienen que tener la aprobación en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional¹⁰¹.

De conformidad con el texto fundamental panameño, las leyes ordinarias son aquellas que se expiden en virtud del mandato de los artículos 5, 6 y 17 del artículo 159 de la

⁹⁹ Artículo 164 de la Constitución de la República de Panamá.

¹⁰⁰ Artículo 165 numeral 1) de la Constitución de Panamá.

¹⁰¹ Artículo 165 *parte in fine* de la Constitución panameña.

Constitución¹⁰². Estas leyes son propuestas por: a) Cualquier miembro de la Asamblea Nacional; b) Los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete; y c) Los Presidentes de los Concejos Provinciales, con autorización del Concejo Provincial¹⁰³ y requieren para su aprobación, el voto favorable de los diputados asistentes a las sesiones correspondientes¹⁰⁴.

Paraguay

La Constitución de la República de Paraguay de 1992 no hace una distinción expresa entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, pero en el artículo 11, única vez en todo el texto, hace referencia a la ley orgánica. Dicho artículo expresa que: “Hasta tanto se dicte



una Ley Orgánica Departamental, los Gobernadores y las Juntas Departamentales estarán integradas por un mínimo de siete miembros y un máximo de veintiún miembros. El Tribunal Electoral de Asunción establecerá el número de miembros de las Juntas Departamentales, atendiendo a la densidad electoral de los departamentos”.

¹⁰² Artículo 164.2 de la Constitución de la República de Panamá.

¹⁰³ Artículo 165.2 de la Constitución de Panamá.

¹⁰⁴ Artículo 165 *parte in fine* de la Constitución panameña.

Portugal

La Constitución de la República de Portugal, vigente desde el dos de abril de 1976, no contempla la categoría de leyes orgánicas y ordinarias.



Perú

La Constitución de la República del Perú no hace una distinción expresa de las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, pero en su artículo 106 establece que mediante las leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado establecidas en la Constitución, así como aquellas que el texto sustantivo les da el carácter de leyes orgánicas. Los proyectos de leyes orgánicas se tramitan como se tramitan las demás leyes, pero para su aprobación o modificación, requieren del voto de la mitad más uno de los miembros del Congreso¹⁰⁵.



¹⁰⁵ Artículo 106 de la Constitución de Perú.

Puerto Rico

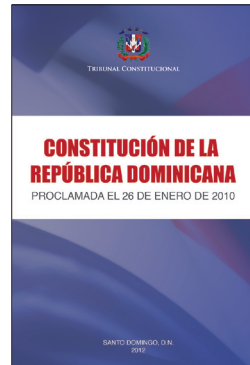
La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, vigente desde el seis de febrero de 1952, no contempla la categoría de leyes orgánicas y ordinarias



República Dominicana

En República Dominicana, cuya Constitución data de 1844, modificada 39 veces, por primera vez en 2010 establece la distinción entre leyes orgánicas y leyes ordinarias.

Las leyes orgánicas aparecen reguladas en el artículo 112 de la Constitución y se trata de normas de origen estatal nacional, de conformidad con el principio de República unitaria¹⁰⁶. Este precepto establece: “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



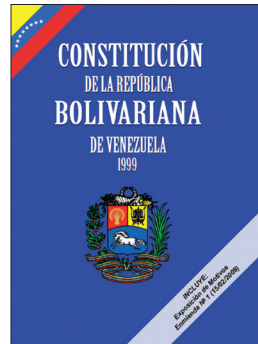
¹⁰⁶ Artículos 7 y 193 de la Constitución de República Dominicana.

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

En cambio, el artículo 113 de la Constitución dominicana expresa: “Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara”¹⁰⁷.

Venezuela

La República Bolivariana de Venezuela, en su marco normativo fundamental, contempla una particular distinción de las leyes. En primer lugar, la Constitución venezolana establece que son códigos aquellas leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinadas materias¹⁰⁸. En segundo lugar, establece que son leyes orgánicas:



a) Las que son denominadas como tales por la Constitución; b) Las que han sido dictadas para organizar los poderes públicos; c) Las que se dictan para desarrollar los derechos normativos; y d) Aquellas que sirvan de marco normativo a otras leyes¹⁰⁹. En tercer lugar, la carta sustantiva contempla las denominadas leyes habilitantes, que son aquellas que han sido sancionadas por la Asamblea Nacional, con el voto favorable de la tres quintas partes de sus integrantes, con la finalidad de

¹⁰⁷ Artículo 113 de la Constitución de República Dominicana.

¹⁰⁸ Artículo 202 de la Constitución venezolana.

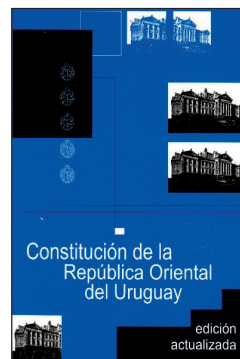
¹⁰⁹ Artículo 203 de la Constitución venezolana.

establecer las directrices, propósitos y marco de las materias delegadas al presidente de la República, teniendo rango y valor de ley¹¹⁰.

Respecto a las leyes orgánicas, el artículo 203 de la Constitución venezolana prescribe que: “Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas. Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días, contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica, la ley perderá este carácter”.

Uruguay

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, modificada en 2004, no distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, pero en el artículo 212, hace referencia a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas; de igual manera, en el artículo 273, numeral 11 del texto sus-



¹¹⁰ Artículo 203 de la Constitución venezolana.

tantivo, se hace referencia a la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.

II. PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS LEYES EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Argentina



El Poder Legislativo en la República de Argentina descansa sobre un congreso que se encuentra compuesto de dos cámaras legislativas, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires¹¹¹.

La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, en razón de uno por cada 33,000 habitantes o fracción que no baje de 16,500¹¹². El texto constitucional argentino señala que para ser diputado se requiere tener veinticinco años de edad, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser nativo de la provincia que lo elija, o tener dos años de residencia en ella¹¹³.

Los diputados son elegidos en su representación por cuatro años, teniendo la oportunidad de ser reelegibles¹¹⁴. En caso

¹¹¹ Artículo 44 de la Constitución de la República de Argentina.

¹¹² Artículo 45 de la Constitución argentina.

¹¹³ Artículo 48 de la Constitución argentina.

¹¹⁴ Artículo 50. *Ibidem*.

de producirse vacante, el gobierno de provincia, o de la Capital, procederá a elegir un nuevo miembro¹¹⁵.

Los artículos 52 y 53 del texto sustantivo argentino establecen claramente la competencia de la Cámara de Diputados, señalando que a esta le corresponde de manera exclusiva la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas. De igual manera, que “Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes”¹¹⁶.

El Senado de la República de Argentina se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, los cuales son elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos¹¹⁷. Para ser senador se requiere tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser originario de la provincia que lo elija, o con dos años residiendo en ella¹¹⁸.

¹¹⁵ Artículo 51. *Ibíd.*

¹¹⁶ Artículo 53. *Ibidem.*

¹¹⁷ Artículo 54 de la Constitución argentina.

¹¹⁸ Artículo 55 de la Constitución argentina.

Los senadores son electos por seis años en el ejercicio de su mandato, y pueden ser reelegibles indefinidamente¹¹⁹. La presidencia del Senado descansa en la figura del vicepresidente de la República de Argentina, el cual no tiene derecho a voto, sino en el caso que se produjera un empate en la votación¹²⁰. En caso de ausencia del vicepresidente de la nación, la presidencia del senado descansará en un presidente provisional, elegido por dicho órgano legislativo¹²¹.

De conformidad con el artículo 59 del texto sustantivo argentino, corresponde al senado juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados. En caso de que el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. La persona sometida a juicio político ante el senado puede ser declarada culpable con el voto de la mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. La decisión rendida no tiene más efecto que la destitución del acusado y declararlo incapaz de ocupar empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. El condenado quedará sujeto a acusación, juicio y castigo, de conformidad a las leyes ante los tribunales ordinarios¹²². Es facultad exclusiva del Senado autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio uno o varios puntos de la República, en caso de ataque exterior¹²³.

En caso de producirse una vacante de una de las plazas del Senado, ya sea por muerte, renuncia u otra causa, el Gobierno

¹¹⁹ Artículo 56 de la Constitución de Argentina.

¹²⁰ Artículo 57. *Ibidem*.

¹²¹ Artículo 58. *Ibid*.

¹²² Artículo 60 de la Constitución argentina.

¹²³ Artículo 61 de la Constitución argentina.

a que corresponda la plaza elegirá inmediatamente un nuevo miembro.

El artículo 77 de la Constitución argentina establece que las leyes pueden originarse en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece la Constitución; además de que los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.

Una vez es aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Luego de ser aprobado en ambas cámaras, el proyecto de ley pasará al Poder Ejecutivo de la Nación, el cual lo examinará y si obtiene su aprobación, lo promulgará como ley¹²⁴.

El artículo 79 de la Constitución nacional argentina dispone que “Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario”.

De conformidad con el artículo 80 del señalado texto constitucional, todo proyecto no devuelto por el Poder Ejecutivo se reputará como aprobado, si este no lo devuelve en

¹²⁴ Artículo 78 de la Constitución argentina.

el plazo establecido. Si el proyecto ha sido rechazado parcialmente por el Poder Ejecutivo, las partes restantes no podrán ser aprobadas. Las partes no observadas podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto aprobado por el Congreso.

En aquellos casos en que un proyecto es objetado en el todo o en parte por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen, la cual lo discutirá de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto se convierte en ley y pasa al Poder Ejecutivo, para su promulgación¹²⁵.

Bolivia



El Poder Legislativo del Estado Plurinacional de Bolivia descansa en una Asamblea Legislativa Plurinacional que es la única facultada para aprobar y sancionar leyes en todo el territorio boliviano, encontrándose compuesta por dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Representantes Departamentales¹²⁶. De conformidad con el artículo 147 del texto sustantivo boliviano, los miembros de la Asamblea Legislativa se eligen por sufragio universal. La Cámara de Diputados

¹²⁵ Artículo 83 de la Constitución argentina.

¹²⁶ Artículo 146 de la Constitución de Bolivia.

se compone de 121 miembros, los cuales son elegidos con base en criterios territoriales y poblacionales, en circunscripciones uninominales y los escaños se asignan a través de un sistema de mayoría relativa. La Cámara de Representantes Departamentales está conformada por cuatro representantes por departamento, los cuales son electos por circunscripción plurinominal departamental, asignados mediante sistema de representación proporcional.

De conformidad con el artículo 150 de la Carta Magna boliviana, para ser candidato a la Asamblea Legislativa Plurinacional se requiere cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público, contar con dieciocho años de edad y haber residido de forma permanente al menos los dos años inmediatamente anteriores a la elección en la circunscripción correspondiente.

El Vicepresidente del Estado Plurinacional preside la Asamblea Legislativa Plurinacional¹²⁷. El tiempo del mandato del asambleísta es de cinco años y podrá ser reelecto de manera continua por una sola vez¹²⁸, el cual se pierde por fallecimiento, renuncia, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales o abandono injustificado de sus funciones por más de seis días de trabajo continuos y once discontinuos en el año¹²⁹.

El artículo 163 del texto sustantivo boliviano establece que tienen derecho a la iniciativa legislativa, para su tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa

¹²⁷ Artículo 154 de la Constitución de Bolivia.

¹²⁸ Artículo 157 de la Constitución boliviana.

¹²⁹ Artículo 158 de la Constitución de Bolivia.

Plurinacional: los ciudadanos, los asambleístas en cada una de sus Cámaras, el Órgano Ejecutivo; el Tribunal Supremo. En el caso de iniciativas relacionadas con la administración de justicia, los gobiernos autónomos de las entidades territoriales.

El procedimiento de formación de las leyes se desarrolla en el artículo 164 de la Constitución boliviana, el cual es el siguiente: “(...)1. El proyecto de ley presentado por asambleístas de una de las Cámaras, iniciará el procedimiento legislativo en esa Cámara, que la remitirá a la comisión o comisiones que correspondan para su tratamiento y aprobación inicial. 2. El proyecto de ley presentado por otra iniciativa será enviado a la Cámara de Diputados, que lo remitirá a la comisión o las comisiones. 3. Las iniciativas legislativas en materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial serán de conocimiento de la Cámara de Representantes Departamentales. 4. Cuando el proyecto haya sido informado por la comisión o las comisiones correspondientes, pasará a consideración de la plenaria de la Cámara, donde será discutido y aprobado en grande y en detalle. Cada aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los miembros presentes. 5. El proyecto aprobado por la Cámara de origen será remitido a la Cámara revisora para su discusión. Si la Cámara revisora lo aprueba, será enviado al Órgano Ejecutivo para su promulgación. 6. Si la Cámara revisora enmienda o modifica el proyecto, éste se considerará aprobado si la Cámara de origen acepta por mayoría absoluta de los miembros presentes las enmiendas o modificaciones. En caso de que no las acepte, las dos Cámaras se reunirán a requerimiento de

la Cámara de origen dentro de los veinte días siguientes y deliberarán sobre el proyecto. La decisión será tomada por el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional por mayoría absoluta de sus miembros presentes. 7. En caso de que pasen treinta días sin que la Cámara revisora se pronuncie sobre el proyecto de ley, el proyecto será considerado en el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional. 8. El proyecto aprobado, una vez sancionado, será remitido al Órgano Ejecutivo para su promulgación como ley. 9. Aquel proyecto que haya sido rechazado podrá ser propuesto nuevamente en la Legislatura siguiente. 10. La ley sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional y remitida al Órgano Ejecutivo, podrá ser observada por la Presidenta o el Presidente del Estado en el término de diez días hábiles desde el momento de su recepción. Las observaciones del Órgano Ejecutivo se dirigirán a la Asamblea. Si ésta estuviera en receso, la Presidenta o el Presidente del Estado remitirá sus observaciones a la Comisión de Asamblea. 11. Si la Asamblea Legislativa Plurinacional considera fundadas las observaciones modificará la ley conforme a éstas y la devolverá al Órgano Ejecutivo para su promulgación. En el caso de que considere infundadas las observaciones, la ley será promulgada por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea. Las decisiones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes. 12. La ley que no sea observada dentro del plazo correspondiente será promulgada por la Presidenta o Presidente del Estado. Las leyes no promulgadas por el Órgano Ejecutivo en los plazos previstos en los numerales anteriores serán promulgadas por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea”.

Brasil



El Poder Legislativo en la República Federativa de Brasil es ejercido por un Congreso Nacional, compuesto por dos cámaras legislativas, una Cámara de Diputados y el Senado Federal¹³⁰. La Cámara de Diputados es integrada por diputados elegidos por el pueblo; estos serían cuatro por cada territorio¹³¹, en cada uno de los estados .

El Senado Federal de la República de Brasil se compone de tres senadores elegidos por cada Estado y el Distrito Federal, con un mandato de ocho años¹³². Las decisiones de los cuerpos legislativos brasileños, así como de sus comisiones se adoptan por mayoría de los votos en la sesión donde se encuentre presente la mayoría absoluta de sus miembros¹³³.

Las actividades legislativas del congreso brasileño comprenden la elaboración de: “1. Enmiendas a la Constitución; 2. Leyes complementarias; 3. Leyes ordinarias; 4. Leyes delegadas; 5. Medidas provisionales; 6. Decretos legislativos; 7. Resoluciones.” El proceso de elaboración, redacción y recopilación de las leyes, en virtud del mandato constitucional, es regulado mediante una ley¹³⁴. Tienen iniciativa para la presentación de proyectos de ley: a) Cualquier legislador del congreso; b) El Presidente de la República; c) El Supremo Tribunal

¹³⁰ Artículo 44 de la Constitución de Brasil.

¹³¹ Artículo 45 de la Constitución de Brasil.

¹³² Artículo 46 de la Constitución de la República Federativa de Brasil.

¹³³ Artículo 47 de la Constitución brasileña.

¹³⁴ Artículo 59 de la Constitución de Brasil.

Federal, los Tribunales Superiores, Procurador General de la República; d) Los ciudadanos¹³⁵.

Una vez un proyecto de ley es aprobado en una de las cámaras del Congreso brasileño, pasará a la otra cámara (cámara de revisión o de destino), para que revise el mismo en un solo turno de discusión y votación. En caso de que la cámara de revisión lo apruebe, el proyecto será enviado al Ejecutivo, para que lo sancione y promulgue; si el proyecto es rechazado por la cámara de revisión, el mismo será archivado. Si el proyecto es modificado por la cámara de destino, volverá a la cámara inicial¹³⁶.

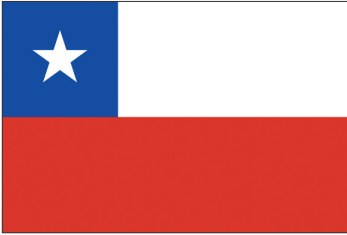
Una vez el proyecto de ley es remitido al Presidente de la República de Brasil, este será publicado, si el Ejecutivo está de acuerdo. En caso de que el Presidente entienda que el proyecto es inconstitucional o contrario al interés público, lo vetará en el plazo de 15 días útiles, contados desde la fecha de recibimiento, y lo comunicará dentro del plazo de 48 horas, enviándolo al Presidente del Senado Federal, con los motivos que fundamentan el veto. “El veto será apreciado en sesión conjunta, dentro de treinta días a contar desde su recibimiento, pudiendo ser rechazado solamente por el voto de la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en votación secreta”. En caso de que el veto no fuera mantenido, será enviado el proyecto al Presidente de la República, para que lo promulgue¹³⁷.

¹³⁵ Artículo 61 de la Constitución brasileña.

¹³⁶ Artículo 65 de la Constitución de Brasil.

¹³⁷ Artículo 66 de la Constitución de Brasil.

Chile



El poder legislativo chileno se encuentra representado por el Congreso Nacional y se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado¹³⁸, las cuales tienen como

función principal la formación de las leyes.

La Cámara de Diputados está compuesta por 120 miembros elegidos cada cuatro en votación directa por los distritos electorales¹³⁹. Los requisitos para poderse postular son: ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección¹⁴⁰.

El Senado chileno se compone de miembros elegidos por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción. Los senadores duran ocho años en su cargo¹⁴¹. Los requisitos para ser electo como senador son: ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de la elección.

¹³⁸ Artículo 46 de la Constitución Chilena de 1980.

¹³⁹ Artículo 47 de la Constitución chilena.

¹⁴⁰ Artículo 48 de la Constitución de Chile.

¹⁴¹ Artículo 49 de la Constitución de Chile.

De conformidad con el artículo 51 del texto sustantivo chileno, las vacantes de diputados y las de senadores se suplen con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido. El reemplazante tiene que reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso, y ejercerá sus funciones por el término que faltaba a quien originó la vacante. El artículo 57 establece quiénes son las personas que no pueden ser candidatas a diputados, ni a senadores. Estos son:

- 1) Los Ministros de Estado;
- 2) Los intendentes, los gobernadores, los alcaldes, los consejeros regionales, los concejales y los subsecretarios;
- 3) Los miembros del Consejo del Banco Central;
- 4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras;
- 5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales;
- 6) El Contralor General de la República;
- 7) Las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal;
- 8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado;
- 9) El Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos del Ministerio Público, y
- 10) Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el General Director de Carabineros, el Director General de la Policía de Investiga-

ciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las leyes tienen origen en la Cámara de Diputados o en el Senado. No obstante, el presidente de la República tiene derecho a iniciativa de leyes en las materias que le confiere la Constitución. Cuando un proyecto es aprobado en la Cámara de su origen, pasará inmediatamente a la otra, para su discusión. Si este es aprobado por ambas Cámaras será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley¹⁴².

El artículo 73 dispone lo relativo a aquellos casos en que el proyecto de ley no es aprobado por el presidente de la República, el cual lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días. En caso de que las dos Cámaras aprobaran las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente, para su promulgación.

En aquellos casos en que las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente, para su promulgación.

Si el Presidente de la República no devuelve el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley.

¹⁴² Artículo 72 de la Constitución de Chile.

Colombia



El Estado colombiano está estructurado en tres ramas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. La legislativa reposa en un Congreso, integrado por la Cámara de Representantes y el Senado. Corresponde al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 114 de la Carta Sustantiva, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Los senadores y los representantes son elegidos para un período de cuatro años.

El Senado de la República de Colombia se encuentra integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional¹⁴³. Para ser electo como senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección¹⁴⁴.

La Cámara de Representantes se elige en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional¹⁴⁵. El artículo 177 de la Constitución de la República de Colombia establece como requisito para ser elegido como representante, ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.

En Colombia, las leyes pueden originarse en cualquiera de las cámaras, ya sea a propuesta de sus integrantes, del go-

¹⁴³ Artículo 171 de la Carta Sustantiva de Colombia.

¹⁴⁴ Artículo 172 de la Constitución de la República de Colombia.

¹⁴⁵ Artículo 176 de la Constitución de Colombia.

bierno nacional, por iniciativa popular o de otras entidades que se encuentran señaladas en el artículo 156 de la Carta Sustantiva colombiana¹⁴⁶. El artículo 157 de la señalada carta dispone que para que un proyecto sea ley, se requiere de los siguientes requisitos:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

Una vez aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, este pasa al Gobierno, para que sancione su aprobación. Si el gobierno no lo objeta, dispondrá que se promulgue como ley; en caso de que lo objete, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen¹⁴⁷. Al respecto, el artículo 166, expresa que: “El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de

¹⁴⁶ Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

¹⁴⁷ Artículo 166 de la Constitución de Colombia.

veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta”. Agregando, además, que: “Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos¹⁴⁸”.

Cuando un proyecto de ley es objetado total o parcialmente por el Gobierno, este volverá a las Cámaras, a segundo debate, debiendo el presidente sancionar sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Cuando un proyecto de ley es objetado por inconstitucional por el Presidente de la República, si las cámaras insisten en el mismo, el proyecto pasará a la Corte Constitucional, para que en los seis días siguientes decida sobre su constitucionalidad o no. Si el proyecto es declarado conforme a la Constitución, el presidente tendrá la obligación de sancionar el proyecto; en caso de que suceda lo contrario, esto es, que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del proyecto, el mismo será archivado¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Párrafo del artículo 166 de la Constitución de Colombia.

¹⁴⁹ Artículo 167 de la Constitución de Colombia.

Costa Rica

De conformidad con el artículo 105 de la Constitución de Costa Rica, la potestad legislativa reside en el pueblo, pero este, por medio del sufragio, la delega en la Asamblea Legislativa, órgano unicameral compuesto de 57 diputados elegidos por las provincias, en proporción a su población¹⁵⁰, pudiendo durar en su cargo cuatro años, sin la posibilidad de ser reelectos en forma sucesiva¹⁵¹. El artículo 108 del texto constitucional costarricense establece que para ser electo como diputado se requiere ser costarricense por nacimiento o por naturalización, con diez años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalidad y haber alcanzado la edad de veintún años.

La iniciativa en la formación de las leyes corresponde a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de gobierno¹⁵². De conformidad con el artículo 124 de la Constitución de Costa Rica, previo a que un proyecto se convierta en ley, se requiere su discusión en dos debates, cada uno celebrado en días distintos, y ser sancionado por el Presidente de la República. En caso de que el presidente no dé la sanción correspondiente al proyecto de ley, podrá vetarlo y devolverlo con las objecio-

¹⁵⁰ Artículo 106 de la Constitución costarricense.

¹⁵¹ Artículo 107 de la Constitución de Costa Rica.

¹⁵² Artículo 123 de la Constitución de Costa Rica.

nes necesarias¹⁵³, en un plazo de diez días, contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la asamblea legislativa¹⁵⁴.

De conformidad con el artículo 127 de la Constitución, cuando el proyecto es reconsiderado por la asamblea, con las observaciones del Poder Ejecutivo, y si esta las desechare y el proyecto fuere nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República; en caso de que se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Poder Ejecutivo, quien no podría negarle la sanción; de ser desechadas y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, se archivará y no podrá ser considerado sino hasta la siguiente legislatura.

Si el veto del presidente se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, esta enviará el decreto legislativo a la Sala Especializada de la Suprema Corte de Justicia, conocida como la Cuarta Sala, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que reciba los expedientes. se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa, para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hace con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales¹⁵⁵.

¹⁵³ Artículo 125 de la Constitución de Costa Rica.

¹⁵⁴ Artículo 126 del texto sustantivo costarricense.

¹⁵⁵ Artículo 128 de la Constitución de Costa Rica.

Cuba



El artículo 70 de la Carta Magna cubana dispone que el único órgano con potestad legislativa y constituyente en la República lo es la Asamblea Nacional del Poder Popular, la cual se compone de diputados elegidos por el voto libre, directo y secreto de los electores, en la proporción y según el procedimiento establecido en la ley¹⁵⁶, por un período de cinco años¹⁵⁷.

En Cuba, la condición de diputado no entraña privilegios personales ni beneficios económicos¹⁵⁸, ya que durante el tiempo que empleen en el desempeño efectivo de sus funciones, percibirán el mismo salario o sueldo de su centro de trabajo y mantienen el vínculo con este, a todos los efectos.

En Cuba, la condición de diputado no entraña privilegios personales ni beneficios económicos¹⁵⁸, ya que durante el tiempo que empleen en el desempeño efectivo de sus funciones, percibirán el mismo salario o sueldo de su centro de trabajo y mantienen el vínculo con este, a todos los efectos.

De conformidad con el artículo 88, la iniciativa de las leyes compete:

1. A los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular;
2. Al Consejo de Estado;
3. Al Consejo de Ministros.

¹⁵⁶ Artículo 71 de la Constitución cubana.

¹⁵⁷ Artículo 72 de la Constitución cubana

¹⁵⁸ Artículo 82 de la Constitución cubana.

Ecuador



El órgano legislativo de la República del Ecuador descansa en un órgano unicameral, denominado Asamblea Nacional, integrada por asambleístas que durarán en el ejercicio de sus funciones cuatro años¹⁵⁹. Los requisitos para ser elegido como asambleístas se encuentran señalados en el artículo 119 de la Constitución ecuatoriana, el cual lo señala como ser de nacionalidad ecuatoriana, haber cumplido 18 años de edad al momento de la inscripción de la candidatura y estar en el pleno ejercicio de los derechos políticos.

El procedimiento de la formación de las leyes en la República del Ecuador se encuentra consagrado en el texto constitucional, el cual, en su artículo 134, establece que la iniciativa legislativa corresponde:

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.
2. A la Presidenta o Presidente de la República.
3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.
4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda, de acuerdo con sus atribuciones.

¹⁵⁹ Artículo 118 de la Constitución de Ecuador.

5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.
6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

Los proyectos de ley deben referirse a una sola materia y deben ser presentados al presidente de la Asamblea Nacional, suficientemente motivados, con el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían¹⁶⁰. Posteriormente, el Presidente de la asamblea ordenará la distribución, publicación de los proyectos y los remitirá a la comisión correspondiente, la cual iniciará su conocimiento y trámite ante el plenario de la Asamblea Nacional, quien conocerá y aprobará los proyectos en dos debates. Aprobado el proyecto de ley, el órgano legislativo lo enviará a la Presidencia de la República, para que lo sancione u objete motivadamente; en caso de que no presente objeciones dentro del plazo de treinta (30) días posteriores a su recepción, lo promulgará y publicará como ley¹⁶¹.

En caso de que el Presidente de la República presente objeción total al proyecto de ley, “la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos

¹⁶⁰ Artículo 136 de la Constitución de Ecuador.

¹⁶¹ Artículo 137 de la Constitución ecuatoriana.

terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación. Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas¹⁶²”.

El párrafo del artículo 138 expone que: “La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega, y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial”.

Si las objeciones, total o parcial, realizadas al proyecto por el Presidente de la República, se fundamentaran en argumentos de inconstitucionalidad, se requerirá una opinión de la Corte Constitucional, opinión esta que será emitida dentro del plazo de treinta días. Si el órgano de control de constitucionalidad declara la inconstitucionalidad total del proyecto, el mismo será archivado; en caso de que la inconstitucionalidad del proyecto sea parcial, la Asamblea Nacional realizará las adecuaciones necesarias para que el proyecto pase a la sanción del Presidente de la República. En aquellos casos que la Corte Constitucional

¹⁶² Artículo 138 de la Constitución del Ecuador

decida declarar la constitucionalidad del proyecto, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación¹⁶³.

El Salvador



La Constitución de la República de El Salvador organiza el Poder Legislativo, el cual descansa en la Asamblea Legislativa, un cuerpo colegiado, compuesto por diputados, al que le compete fundamentalmente la atribución de legislar¹⁶⁴. La matrícula de diputados se renueva cada tres años, teniendo la oportunidad de ser reelegidos¹⁶⁵.

Los requisitos para ser electos como diputados se encuentran previstos en el artículo 126 del Texto Fundamental salvadoreño, el cual señala que los mismos son: ser mayor de veinticinco años de edad, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República de El Salvador, la iniciativa de ley le corresponde a:

- 1º Los Diputados;
- 2º El Presidente de la República, por medio de sus Ministros;

¹⁶³ Artículo 139 de la Constitución del Ecuador.

¹⁶⁴ Artículo 121 de la Constitución de la República de El Salvador.

¹⁶⁵ Artículo 124 de la Constitución salvadoreña.

- 3º La Corte Suprema de Justicia, en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales;
- 4º Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales.

El artículo 135 prescribe que todo proyecto de ley, luego de discutido y aprobado, se trasladará a más tardar dentro de diez días al Órgano Ejecutivo, y si este no tuviere objeciones, lo sancionará y lo hará publicar como ley.¹⁶⁶ En caso de que el Ejecutivo no objetare el proyecto recibido, firmará los dos ejemplares, devolverá uno a la Asamblea, dejará el otro en su archivo y hará publicar el texto como ley.

Cuando el Presidente de la República veta un proyecto de ley, tiene la obligación de devolverlo a la Asamblea dentro de los ocho días siguientes al de su recibo, exponiendo las razones en que funda su veto; si dentro del término expresado no lo devolviera, el proyecto se tendrá por sancionado y lo publicará como ley. En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de votos, por lo menos de los Diputados electos, lo enviaría de nuevo al Ejecutivo, y este deberá sancionarlo y mandarlo a publicar. Si lo devolviera con observaciones, la Asamblea las considerará y resolverá lo que crea conveniente y lo enviará al Ejecutivo, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar¹⁶⁷.

En aquellos casos en que la devolución de un proyecto de ley se debe a que el Poder Ejecutivo lo considera incons-

¹⁶⁶ Artículo 136 de la Constitución salvadoreña.

¹⁶⁷ Artículo 137 de la Constitución de la República de El Salvador.

titucional, y el Órgano Legislativo lo ratifica en la forma establecida, deberá el Ejecutivo dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día, para que esta decida si es o no constitucional, a más tardar dentro de quince días. Si la Corte decidiere que el proyecto es constitucional, el presidente de la República tiene la obligación de sancionarlo y publicarlo como ley¹⁶⁸.

Guatemala



La Constitución de la República de Guatemala es uno de los textos fundamentales, de todos los países iberoamericanos, que no señala con claridad la organización del poder o rama

legislativa, ya que de las disposiciones contenidas en los artículos comprendidos entre el 158 y 179 se extrae poca información de su organización, refiriéndose a un Congreso, que probablemente es unicameral, compuesto por diputados representantes del pueblo y dignatarios de la Nación¹⁶⁹. Para ser elegido como diputado, es necesario ser guatemalteco de origen y encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos como ciudadano¹⁷⁰. El texto sustantivo guatemalteco no especifica nada en relación a la duración del mandato de los legisladores.

¹⁶⁸ Artículo 138 de la Constitución salvadoreña.

¹⁶⁹ Artículo 161 de la Constitución de la República de Guatemala.

¹⁷⁰ Artículo 162 de la Constitución guatemalteca.

En Guatemala, la formación, aprobación, sanción y promulgación de las leyes se encuentra regulada en los artículos 177 al 181 de la Constitución. Estos artículos señalan que una vez es aprobado un proyecto de ley, el Congreso de la República lo remitirá al Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de diez días, para que este proceda a sancionarlo, promulgarlo y publicarlo¹⁷¹. El Presidente de Guatemala, dentro de los quince días de recibido el proyecto y previo a un acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, puede devolver al Congreso, con las observaciones pertinentes, cualquier proyecto de ley. En caso de que el Poder Ejecutivo no devolviera el proyecto legislativo dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, este se tendrá como sancionado, por lo que el Congreso lo deberá promulgar como ley.

En los casos en que un proyecto de ley es devuelto al congreso, “la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá, obligadamente, sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciera, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efectos como ley de la República”.

¹⁷¹ Artículo 178 de la Constitución de Guatemala.

Honduras



En la República de Honduras, el poder legislativo descansa en un cuerpo unicameral denominado Congreso de Diputados, cuyos integrantes son elegidos por sufragio directo

¹⁷² por un período de (4) cuatro años, contados desde la fecha en que se instale solemnemente el Congreso Nacional. En caso de que ocurriere falta absoluta de un diputado, terminará su período el suplente llamado por el Congreso Nacional¹⁷³. El Congreso Nacional de la República de Honduras se encuentra integrado por un número fijo de ciento veintiocho (128) Diputados Propietarios y sus respectivos suplentes¹⁷⁴.

De conformidad con el artículo 198 de la Constitución de la República de Honduras, se establece como requisitos para ser electo como diputados, los siguientes: “1. Ser hondureño por nacimiento; 2. Haber cumplido (21) veintiún años de edad; 3. Estar en el ejercicio de los derechos ciudadanos; 4. Ser del estado seglar¹⁷⁵; y, 5. Haber nacido en el departamento por el cual se postula o haber residido en él por lo menos los últimos (5) cinco años anteriores a la fecha de convocatoria a elecciones.”

La iniciativa de Ley en Honduras corresponde a los Diputados al Congreso Nacional, el Presidente de la República,

¹⁷² Artículo 189 de la Constitución de Honduras.

¹⁷³ Artículo 196 de la Constitución de Honduras.

¹⁷⁴ Artículo 202 de la Constitución de la República de Honduras.

¹⁷⁵ Es toda persona mezclada con una religión pero que no forma parte de la institución eclesiástica que la dirige, denominándose, además, secular o laico. En otras palabras, es creyente pero no dirigente.

por medio de los Secretarios de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo Electoral, en asuntos de su competencia¹⁷⁶.

En la formación de las leyes, la constitución hondureña establece, en su artículo 214, que todo proyecto de ley es definitivamente votado después de tres (3) debates efectuados en distintos días, a excepción de que el caso sea declarado de urgencia calificada por simple mayoría de los diputados presentes. Una vez el proyecto de ley es aprobado por el Congreso Nacional, pasará al Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de tres (3) días de haber sido votado, a fin de que el Presidente de la República lo sancione y promulgue¹⁷⁷.

De conformidad con el artículo 216 del texto sustantivo hondureño, el Poder Ejecutivo, cuando encontrare inconvenientes para sancionar el Proyecto de Ley, lo devolverá al Congreso Nacional, dentro de un plazo de diez (10) días, exponiendo las razones en que funda su desacuerdo. Si en ese plazo, el Presidente de la República no lo objetare, se tendrá como sancionado y lo promulgará como ley. En aquellos casos que el Ejecutivo devolviera el Proyecto, el Congreso Nacional lo someterá a nueva deliberación, y si fuere ratificado por dos tercios (2/3) de votos, lo enviará de nuevo al Poder Ejecutivo, para que este lo publique sin tardanza. Si el veto se fundara en las razones de que el proyecto de ley es inconstitucional, no puede someterse a una nueva deliberación ante el Congreso, sin oír previamente a la Corte Suprema de Justicia, la cual emitirá su dictamen en el plazo que el Congreso Nacional le señale.

¹⁷⁶ Artículo 213 de la Constitución hondureña.

¹⁷⁷ Artículo 215 de la Constitución de Honduras.

México



El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General de naturaleza bicameral, una de Diputados y otra de Senadores¹⁷⁸. La primera se compone de representantes¹⁷⁹ elegidos cada tres (3) años; la segunda está conformada por 128 senadores, los cuales serán elegidos cada seis (6) años¹⁸⁰.

De conformidad con el estudio combinado de los artículos 55 y 58 de la Constitución mexicana, los requisitos para ser elegido como diputado o senador, son los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección, en caso de que se aspirara a diputado, y 25 para los aspirantes a senadores;
- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere

¹⁷⁸ Artículo 50 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷⁹ Artículo 52 de la Constitución de México. “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

¹⁸⁰ Artículo 56 de la Constitución de México.

ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección. No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo,

aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

- No ser Ministro de algún culto religioso, y
- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución mexicana¹⁸¹.

En los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución, en su artículo 71, prescribe que el derecho a la iniciativa legislativa corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. De conformidad con el artículo 72 del texto sustantivo mexicano, todo “proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”, disponiendo además el siguiente procedimiento para la formación de las leyes:

¹⁸¹ Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.
- Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.
- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no

podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.
- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.
- Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Nicaragua



El Poder Legislativo en la República de Nicaragua descansa en la Asamblea Nacional, organismo unicameral integrado por noventa diputados elegidos por voto universal¹⁸², más los diputados propietarios; estos son el expresidente de la República, electo por el voto popular directo en el período inmediato anterior y el candidato a presidente de la República que participó en la elección correspondiente y que obtuviere el segundo lugar¹⁸³. Los diputados son elegidos para un período de cinco (5) años¹⁸⁴. De conformidad con el artículo 134.1 del texto fundamental nicaragüense, para ser electo como diputado se requieren las siguientes calidades:

“a) Ser nacional de Nicaragua. Quienes hayan adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección. b) Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. c) Haber cumplido veintiún años de edad. d) Haber residido en forma continuada en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que durante dicho período cumpliera Misiones Diplomáticas, o trabajare en Organismos Internacionales o realizare estudios en el extranjero. Además, haber nacido o haber residido durante los últimos dos años en el Departamento o Región Autónoma por el cual se pretende salir electo”.

¹⁸² Artículo 132 de la Constitución de la República de Nicaragua.

¹⁸³ Artículo 133 de la Constitución nicaragüense.

¹⁸⁴ Artículo 136 de la Carta Sustantiva de Nicaragua.

El artículo 140 de la constitución nicaragüense concede el derecho de iniciativa de ley a: “1. Cada uno de los diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas. 2. El Presidente de la República. 3. La Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los consejos regionales autónomos y los concejos municipales, en materias propias de su competencia. 4. Los ciudadanos. En este caso, la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos”.

Del artículo 141 del texto fundamental de Nicaragua, se extrae el procedimiento para la aprobación, sanción y promulgación de las leyes, que lo resumiremos en los siguientes puntos:

- 1- La iniciativa de ley debe ser presentada con su correspondiente exposición de motivos en Secretaría de la Asamblea Nacional.
- 2- Todas las iniciativas de ley presentadas, una vez leídas ante el plenario de la Asamblea Nacional, pasarán directamente a comisión. En caso de iniciativa urgente del Presidente de la República, la Junta Directiva podrá someterla de inmediato a discusión del plenario si se hubiera entregado el proyecto a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación. Los proyectos de códigos y de leyes extensas, a criterio del plenario, pueden ser considerados y aprobados por capítulos.
- 3- Recibido el dictamen de la comisión dictaminadora, éste será leído ante el plenario y será sometido a

debate en lo general; si es aprobado, será sometido a debate en lo particular. Una vez aprobado el proyecto de ley por la Asamblea Nacional, será enviado al Presidente de la República, para su sanción, promulgación y publicación.

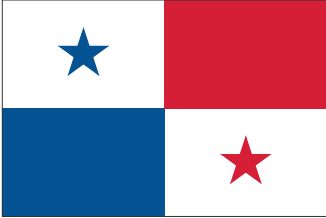
- 4- En caso que el Presidente de la República no promulgara ni publicara el proyecto de las reformas a la Constitución o a las leyes constitucionales; y cuando no sancionare, promulgare ni publicare las demás leyes en un plazo de quince días, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicarlas por cualquier medio de comunicación social escrito, entrando en vigencia desde dicha fecha, sin perjuicio de su posterior publicación en La Gaceta, Diario Oficial, la que deberá hacer mención de la fecha de su publicación en los medios de comunicación social.

El Presidente de la República tiene derecho a vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes en que lo haya recibido¹⁸⁵. El proyecto de ley vetado regresará a la Asamblea Nacional con expresión de los motivos del veto, la cual podrá rechazarlo con el voto de la mitad más uno del total de sus diputados, en cuyo caso, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Artículo 142 de la Constitución de la República de Nicaragua.

¹⁸⁶ Artículo 143 de la Constitución de Nicaragua.

Panamá



El Órgano Legislativo de la República de Panamá descansa sobre Asamblea Legislativa, un organismo unicameral cuyos miembros son elegidos mediante votación popular directa¹⁸⁷, por un período de cinco años¹⁸⁸. Para ser legislador se requiere: “1. Ser panameño por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalización. 2. Ser ciudadano en ejercicio. 3. Haber cumplido por lo menos veintiún años de edad en la fecha de la elección. 4. No haber sido condenado por el Órgano por delito contra la administración pública con pena privativa de la libertad, o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza del sufragio. 5. Ser residente del Circuito Electoral correspondiente, por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la postulación¹⁸⁹”.

En la República de Panamá, todo proyecto, para ser ley, requiere la aprobación en tres debates, en días distintos y ser sancionado por el Ejecutivo¹⁹⁰. Una vez es aprobado el proyecto de ley en la Asamblea Legislativa, este será remitido al Poder Ejecutivo, para que lo sancione y promulgue si no le hiciera observaciones. En caso de objetarlo, lo devolverá al

¹⁸⁷ Artículo 140 de la Constitución de la República de Panamá.

¹⁸⁸ Artículo 142 de la Constitución de Panamá.

¹⁸⁹ Artículo 147 de la Constitución de Panamá.

¹⁹⁰ Artículo 160 de la Constitución de Panamá.

cuerpo legislativo¹⁹¹ dentro de un plazo máximo de 30 días. En caso de que el proyecto no sea devuelto por el Ejecutivo dentro del mencionado plazo, el presidente tendrá que sancionarlo y hacerlo promulgar¹⁹².

Si acogiera la Asamblea Legislativa las objeciones formuladas por el Ejecutivo, el proyecto será aprobado por los dos tercios de los legisladores que componen la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo lo sancionará y promulgará sin poder presentar nuevas objeciones. En caso de que las observaciones no obtuvieren la aprobación de este número de legisladores, el proyecto quedará rechazado¹⁹³.

Cuando las objeciones formuladas por Ejecutivo fueran por inconstitucionalidad y el órgano legislativo panameño insistiere en su adopción, el proyecto pasará a la Corte Suprema de Justicia, para que decida sobre su inconstitucionalidad. El caso de que la Corte Suprema determine la constitucionalidad del proyecto, el fallo del Poder Ejecutivo obligará a este a sancionarlo y hacerlo promulgar.

Paraguay



En la República de Paraguay, el poder legislativo es ejercido por un congreso bicameral, compuesto de una cámara de senadores y otra de

¹⁹¹ Artículo 162 de la Constitución de Panamá.

¹⁹² Artículo 163 de la Constitución de Panamá.

¹⁹³ Artículo 164 de la Constitución panameña.

diputados¹⁹⁴, cuyos legisladores, por elección del pueblo de los departamentos, durarán cinco años en el ejercicio de su mandato¹⁹⁵.

La Cámara de Diputados se compone de 80 miembros que ostentan la nacionalidad paraguaya y han cumplido la edad de veinticinco (25) años¹⁹⁶. En cambio, la Cámara de Senadores se compone de 45 senadores, que al momento de su elección tengan la nacionalidad paraguaya y hayan cumplido los 35 años de edad¹⁹⁷; integran además el senado de Paraguay, los senadores vitalicios, que son aquellos expresidentes de la República que fueron elegidos democráticamente¹⁹⁸.

De conformidad con el artículo 203 de la Constitución de la República de Paraguay, tienen derecho a presentar iniciativas legislativas por medio de proyectos de ley debidamente motivados, los senadores y diputados, el poder Ejecutivo, los ciudadanos y la Corte Suprema de Justicia; dichos proyectos se originarán en una de las cámaras. Inmediatamente un proyecto de ley es aprobado por una de las cámaras, pasará a la otra cámara para que lo apruebe. Una vez es aprobado el proyecto por la Cámara de Destino, este pasará al Poder Ejecutivo, para que lo apruebe y lo promulgue como ley, disponiendo su publicación dentro de los cinco días¹⁹⁹. El presidente puede objetar los proyectos de ley, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de Origen, para que lo discuta nuevamente. Si la Cá-

¹⁹⁴ Artículo 182 de la Constitución de Paraguay.

¹⁹⁵ Artículo 187 de la Constitución de Paraguay.

¹⁹⁶ Artículo 221 de la Constitución de Paraguay.

¹⁹⁷ Artículo 223 de la Constitución de Paraguay.

¹⁹⁸ Artículo 189 de la Constitución de Paraguay.

¹⁹⁹ Artículo 204 de la Constitución de Paraguay.

mara de Origen decide confirmar la sanción que le había dado al proyecto, este pasara nuevamente a la Cámara de Destino o revisora, la cual lo aprobará y lo remitirá al Poder Ejecutivo, para que lo promulgue y publique.

Perú



La República del Perú cuenta con un congreso unicameral, compuesto de 130 congresistas elegidos por un período de cinco años, luego de ser peruano de nacimiento, haber cumplido la edad de veinticinco años de

edad y encontrarse en pleno disfrute del derecho al sufragio²⁰⁰; los legisladores no pueden renunciar a su mandato²⁰¹.

Si bien es cierto que el Congreso de la República del Perú tiene la función de legislar, no es menos cierto que la misma Norma Fundamental establece que el cuerpo legislativo puede delegar en el Poder Ejecutivo, la facultad de legislar mediante decretos legislativos en la materia y dentro del plazo establecido en la ley que delega la función; teniendo el presidente de la República la obligación de informar al Congreso, sobre cada decreto legislativo²⁰².

En el Perú, la iniciativa en la formación de las leyes corresponde al Presidente de la República, los congresistas, los demás

²⁰⁰ Artículo 90 de la Constitución de la República del Perú.

²⁰¹ Artículo 95 de la Constitución del Perú.

²⁰² Artículo 103 de la Constitución de Perú.

poderes del Estado, las instituciones autónomas, los gobiernos regionales y locales y los colegios profesionales; de igual forma, tienen derecho a la iniciativa legislativa, los ciudadanos en las condiciones que establece la ley²⁰³. Los proyectos de ley tienen que ser aprobados en la Comisión Dictaminadora, antes de ir a la Plenaria del Congreso²⁰⁴. Una vez un proyecto es aprobado por el Congreso, será remitido al Presidente de la República “para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a este en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso²⁰⁵”.

Portugal



El órgano con facultades legislativas en la República de Portugal se denomina Asamblea de la República²⁰⁶, la cual está integrada con un máximo de 250 diputados²⁰⁷, quienes son elegidos

²⁰³ Artículo 107 de la Constitución peruana.

²⁰⁴ Artículo 105 de la Constitución de Perú.

²⁰⁵ Artículo 108 de la Constitución de Perú.

²⁰⁶ Artículo 164 de la Constitución de Portugal.

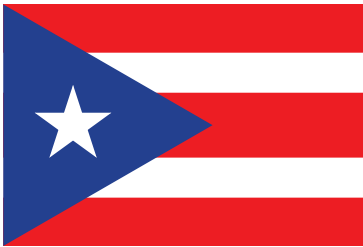
²⁰⁷ Artículo 151 de la Constitución portuguesa.

por circunscripciones electorales y representarán al país y no a las circunscripciones por las cuales fueron elegidos²⁰⁸.

En Portugal, la iniciativa de la formación de las leyes corresponde a los diputados al gobierno y a las asambleas regionales²⁰⁹. De conformidad con el artículo 171 de la Constitución de la República de Portugal, la discusión de los proyectos de ley comprende un debate sobre la generalidad del mismo y otro de tipo específico. En caso de que la Asamblea así lo decida, los proyectos de ley aprobados de manera general, serán votados en sus aspectos específicos por las comisiones. Los proyectos de ley aprobados por la Asamblea serán remitidos al Presidente de la República, para que los promulgue.

El presidente dispone de un plazo de quince (15) días, contado desde el momento de su recepción, para promulgar el proyecto de ley remitido por el Presidente de la Asamblea de la República²¹⁰.

Puerto Rico



El Poder Legislativo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se encuentra organizado en el artículo III de la Constitución del seis de febrero de 1952, la cual establece que este se ejerce

por una Asamblea Legislativa compuesta por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes, cuyos integrantes son

²⁰⁸ Artículo 152 de la Constitución de Portugal.

²⁰⁹ Artículo 170 de la Constitución de Portugal.

²¹⁰ Artículo 139 de la Constitución de la República de Portugal.

elegidos por votación directa²¹¹. El Senado está compuesto por 27 senadores y la Cámara de Representantes por 51 representantes²¹². Para ser legislador en Puerto Rico se requiere saber leer y escribir cualquiera de los dos idiomas, español o inglés; ser ciudadano de los Estados Unidos y de Puerto Rico y haber residido en Puerto Rico por lo menos durante los dos años precedentes a la fecha de la elección o nombramiento; ser mayor de 30 años edad, si opta por el Senado y si es por la Cámara de Representantes, mayor de 25 años de edad²¹³.

En relación al procedimiento de aprobación de las leyes, la sección 17 del artículo 3, establece que: “Ningún proyecto de ley se convertirá en ley a menos que se imprima, se lea, se remita a comisión y ésta lo devuelva con un informe escrito; pero la cámara correspondiente podrá descargar a la comisión del estudio e informe de cualquier proyecto y proceder a la consideración del mismo. Las cámaras llevarán libros de actas donde harán constar lo relativo al trámite de los proyectos y las votaciones emitidas a favor y en contra de los mismos. Se dará publicidad a los procedimientos legislativos en un diario de sesiones, en la forma que se determine por ley. No se aprobará ningún proyecto de ley, con excepción de los de presupuesto general, que contenga más de un asunto, el cual deberá ser claramente expresado en su título, y toda aquella parte de una ley cuyo asunto no haya sido expresado en el título será nula. La ley de presupuesto general sólo podrá contener asignaciones y reglas para el desembolso de las mismas. Nin-

²¹¹ Sección 1 del artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

²¹² Sección 2 del artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

²¹³ Sección 5 del artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

gún proyecto de ley será enmendado de manera que cambie su propósito original o incorpore materias extrañas al mismo. Al enmendar cualquier artículo o sección de una ley, dicho artículo o sección será promulgado en su totalidad tal como haya quedado enmendado. Todo proyecto de ley para obtener rentas se originará en la Cámara de Representantes, pero el Senado podrá proponer enmiendas o convenir en ellas como si se tratara de cualquier otro proyecto de ley”.

Una vez aprobado el proyecto de ley por el órgano legislativo, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece un procedimiento, el cual es el siguiente:

“Cualquier proyecto de ley que sea aprobado por una mayoría del número total de los miembros que componen cada cámara se someterá al Gobernador y se convertirá en ley si éste lo firma o si no lo devuelve con sus objeciones a la cámara de origen dentro de diez días (exceptuando los domingos) contados a partir de la fecha en que lo hubiese recibido.

Cuando el Gobernador devuelva un proyecto, la cámara que lo reciba consignará las objeciones del Gobernador en el libro de actas y ambas cámaras podrán reconsiderar el proyecto, que de ser aprobado por dos terceras partes del número total de los miembros que componen cada una de ellas, se convertirá en ley.

Si la Asamblea Legislativa levanta sus sesiones antes de expirar el plazo de diez días de haberse sometido un proyecto al Gobernador, éste quedará relevado de la obligación de devolverlo con sus objeciones, y el proyecto solo se convertirá en ley de firmarlo el Gobernador dentro de los treinta días de haberlo recibido.

Toda aprobación final o reconsideración de un proyecto será en votación por lista”²¹⁴.

²¹⁴ Sección 19 del artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

República Dominicana



La iniciativa legislativa se encuentra regulada en los artículos 96 y 97 de la Constitución dominicana. Su artículo 96 señala que los senadores o senadoras y los diputados o diputadas, el Presidente de la

República, la Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales, y la Junta Central Electoral en asuntos electorales, tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes. Los legisladores que ejerzan el derecho a iniciativa en la formación de las leyes pueden sostener su moción en la otra cámara. De igual manera, los demás que tienen este derecho pueden hacerlo en ambas cámaras personalmente o mediante un representante. Asimismo, el artículo 97 del mismo texto contempla la figura de la iniciativa legislativa popular, mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2 %) de los inscritos en el registro de electores pueden presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional.

Por su parte, el artículo 98 de la Carta Magna dominicana, sobre el debate legislativo en la fase constitutiva de la ley, establece: “Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras, se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”. Su artículo 99 precisa que una vez aprobado un pro-

yecto de ley en una de las cámaras, pasa a la otra para su oportuna discusión, observando las mismas formalidades constitucionales. Señala además, que si esta cámara le hace modificaciones, devolverá dicho proyecto modificado a la cámara en que se inició, para ser conocidas de nuevo en única discusión y, en caso de ser aceptadas dichas modificaciones, esta última cámara enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si aquellas son rechazadas, será devuelto el proyecto a la otra cámara, y si ésta las aprueba, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si las modificaciones son rechazadas, se considerará desechado el proyecto.

El artículo 101 de la Constitución dominicana establece: “Toda ley aprobada en ambas cámaras será enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación u observación. Si éste no la observare, la promulgará dentro de los diez días de recibida, si el asunto no fue declarado de urgencia, en cuyo caso la promulgará dentro de los cinco días de recibida, y la hará publicar dentro de los diez días a partir de la fecha de la promulgación. Vencido el plazo constitucional para la promulgación y publicación de las leyes sancionadas por el Congreso Nacional, se reputarán promulgadas y el presidente de la cámara que las haya remitido al Poder Ejecutivo las publicará”. Ahora bien, puede ocurrir que el Ejecutivo decida “observar” la ley.

La “observación de ley”, conocida como veto, es el mecanismo instituido en la Constitución dominicana para facultar al Poder Ejecutivo a servir de contrapeso ante las actuaciones del Poder Legislativo. Cuando el presidente de la República estima que una ley es inconveniente, ya sea por el contenido de sus disposiciones, o por la forma en que fue

redactada, o más aun, porque resulta inoportuna en el momento en que entre en vigor, la ley confiere al Presidente la facultad de veto u observación de la ley, a los fines de que este pueda dar eficacia a su posible criterio.

Los artículos 102 y 103 de la Constitución dominicana regulan el procedimiento cuando el Ejecutivo decide “observar” una ley. El primero establece que “si el Poder Ejecutivo observa la ley que le fuere remitida, la devolverá a la cámara de donde procede en el término de diez días, a contar de la fecha en que fue recibida. Si el asunto fue declarado de urgencia, hará sus observaciones en el término de cinco días a partir de ser recibida. El Poder Ejecutivo remitirá sus observaciones indicando los artículos sobre los cuales recaen y motivando las razones de la observación. La cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley en única lectura. Si después de esta discusión, las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra cámara; y si ésta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley y se promulgará y publicará en los plazos establecidos en el artículo 101”. El segundo establece un plazo para conocer las observaciones del Poder Ejecutivo, señalando que “toda ley observada por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional tiene un plazo de dos legislaturas ordinarias para decidirla, de lo contrario se considerará aceptada la observación”.

Uruguay



La República Oriental de Uruguay tiene un Poder Legislativo bicameral, conformado por la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores²¹⁵; dicho poder es ejercido por una Asamblea General²¹⁶, que no es

más que la reunión conjunta de las dos cámaras ya señaladas.

La Cámara de Representantes se encuentra compuesta por una matrícula de noventa miembros, los cuales son elegidos directamente por el pueblo, en representación de los departamentos²¹⁷, ejerciendo sus funciones por cinco años²¹⁸. Para ser elegido como representante se requiere ser ciudadano y haber cumplido los 25 años²¹⁹.

En el caso de la Cámara de Senadores, es preciso destacar que en la República del Uruguay, este es un cuerpo colegiado, compuesto por treinta miembros elegidos directamente por el pueblo, más el vicepresidente de la República²²⁰, los cuales durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones²²¹; para ser senador se requiere ser ciudadano, más haber cumplido los treinta años de edad²²².

²¹⁵ Artículo 84 de la Constitución de la República del Uruguay.

²¹⁶ Artículo 83 de la Constitución uruguaya.

²¹⁷ Artículo 88 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

²¹⁸ Artículo 89 de la Constitución uruguaya.

²¹⁹ Artículo 90 de la Constitución de Uruguay.

²²⁰ Artículo 94 de la Constitución uruguaya.

²²¹ Artículo 97 de la Constitución uruguaya.

²²² Artículo 98 de la Constitución del Uruguay.

La iniciativa de formación de las leyes en la República de Uruguay la tienen los senadores, representantes y el Poder Ejecutivo, por medio de sus ministros²²³. Una vez un proyecto de ley es aprobado en una de las cámaras, pasará a la otra, para que lo apruebe, reforme, adicione o rechace²²⁴. En caso de que el proyecto sea aprobado por la cámara de destino, este será remitido al Poder Ejecutivo, para que lo promulgue o publique²²⁵. En caso de que el proyecto de ley sea modificado o rechazado por la Cámara de Destino, esta lo devolverá a la cámara de origen, para que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 135 de la Constitución de Uruguay, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 135.- Si cualquiera de las dos Cámaras a quien se remitiese un proyecto de ley, lo devolviese con adiciones u observaciones, y la remitente se conformase con ellas, se lo avisará en contestación, y quedará para pasarlo al Poder Ejecutivo; pero si no las hallare justas, e insistiese en sostener su proyecto tal y cual lo había remitido al principio, podrá en tal caso, por medio de oficio, solicitar la reunión de ambas Cámaras, y, según el resultado de la discusión, se adoptará lo que decidan los dos tercios de sufragios, pudiéndose modificar los proyectos divergentes o, aun, aprobar otro nuevo”.

En caso de que el Poder Ejecutivo le hiciera objeciones a un proyecto de ley remitido para su promulgación, este será devuelto con las observaciones pertinentes a la Asamblea General en un plazo no mayor de diez días²²⁶, para que esta deci-

²²³ Artículo 133 de la Constitución de Uruguay.

²²⁴ Artículo 134 de la Constitución de Uruguay.

²²⁵ Artículo 136 de la Constitución de Uruguay.

²²⁶ Artículo 137 de la Constitución de Uruguay.

da con la tres quintas parte de los miembros presentes de cada una de las cámaras, si acoge o rechaza el proyecto de ley.

Venezuela



El cuerpo legislativo de la República Bolivariana de Venezuela descansa sobre un órgano unicameral denominado Asamblea Nacional, compuesta por diputados elegidos por voto universal y directo²²⁷. El

texto sustantivo venezolano, en su artículo 188, establece los requisitos para ser electo como diputado, dentro de los cuales se mencionan los siguientes: “1. Ser venezolano o venezolana por nacimiento, o por naturalización con, por lo menos, quince años de residencia en territorio venezolano. 2. Ser mayor de veintiún años de edad. 3. Haber residido cuatro años consecutivos en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección”. Los legisladores venezolanos duran cinco años ejerciendo sus funciones, pudiendo ser reelegidos por dos períodos consecutivos como máximo²²⁸.

De conformidad con el artículo 204 de la constitución venezolana, la iniciativa en la formación de las leyes corresponde: “1. Al Poder Ejecutivo Nacional. 2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes. 3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de

²²⁷ Artículo 186 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

²²⁸ Artículo 192 de la Constitución venezolana.

tres. 4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales. 5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran. 6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral. 7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral. 8. Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados”.

En Venezuela, los proyectos de ley se discuten y aprueban dos veces²²⁹, en días diferentes, en el seno de la Asamblea Nacional. Posteriormente, el proyecto es sancionado por el Presidente de la Asamblea Nacional²³⁰, quien remitirá un ejemplar al Presidente de la República, para que lo promulgue²³¹ dentro del plazo de los diez días siguientes de haberlo recibido. En ese lapso, el Presidente “podrá, en acuerdo con el Consejo de Mi-

²²⁹ Artículo 208 de la Constitución de Venezuela. “En la primera discusión se considerará la exposición de motivos y se evaluarán sus objetivos, alcance y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley, y se discutirá el articulado. Aprobado en primera discusión, el proyecto será remitido a la Comisión directamente relacionada con la materia objeto de la ley. En caso de que el proyecto de ley esté relacionado con varias Comisiones Permanentes, se designará una comisión mixta para realizar el estudio y presentar el informe. Las Comisiones que estudien proyectos de ley presentarán el informe correspondiente en un plazo no mayor de treinta días consecutivos”.

Artículo 209 de la Constitución de Venezuela. “Recibido el informe de la Comisión correspondiente, se dará inicio a la segunda discusión del proyecto de ley, la cual se realizará artículo por artículo. Si se aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la ley. En caso contrario, si sufre modificaciones, se devolverá a la Comisión respectiva para que ésta las incluya en un plazo no mayor de quince días continuos; leída la nueva versión del proyecto de ley en la plenaria de la Asamblea Nacional, ésta decidirá por mayoría de votos lo que fuere procedente respecto a los artículos en que hubiere discrepancia y a los que tuvieren conexión con éstos. Resuelta la discrepancia, la Presidencia declarará sancionada la ley”.

²³⁰ Artículo 207 de la Constitución de Venezuela.

²³¹ Artículo 213 de la Constitución de Venezuela.

nistros, solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella. La Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente o Presidenta de la República, por mayoría absoluta de los diputados o diputadas presentes y le remitirá la ley para la promulgación. El Presidente o Presidenta de la República debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones. Cuando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional, solicitará el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente o Presidenta de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso”²³².

III. LA RESERVA DE LEY FRENTE A LA OMISIÓN LEGISLATIVA

Uno de los aspectos vinculados a la reserva de ley y al mandato constitucional que ella implica, lo constituye la inercia por parte de su destinatario —el legislador— para concretar

²³² Artículo 214 de la Constitución de Venezuela.

un acto de producción normativa que le viene impuesto desde la Constitución, es decir, el incumplimiento de una obligación, expresa o implícita, de desarrollar una disposición constitucional. Esto no solo impide su eficaz aplicación, sino que también lesiona la supremacía constitucional –que en ocasiones conduce a la inconstitucionalidad– e implica el deterioro de la credibilidad institucional.

Por ello resulta necesario abordar este tema, al que haremos referencia de manera sucinta, puesto que su amplísimo contenido correspondería a un análisis exclusivo –lo que reborda el objeto del estudio de esta obra– y representa una de las problemáticas que ha generado mayor debate en la doctrina y justicia constitucional de los últimos tiempos.

De manera preliminar, procede distinguir los términos *laguna* y *omisión*. Aquello que no previsto se vincula a la laguna que, dentro de la rigidez lógica formal, implica que está permitido o que no tiene carácter de obligatoriedad. En cambio, la omisión se deriva del incumplimiento de un deber de regulación impuesto al legislador y, por tanto, hay una voluntad omisiva.

Conviene puntualizar que no toda omisión legislativa se traduce en una inconstitucionalidad, susceptible de control y sanción por la justicia constitucional. La doctrina ha identificado tres requisitos: la existencia de un mandato constitucional de regulación normativa, el transcurso de un período razonable y el efecto o resultado inconstitucional de la omisión.

Ese mandato constitucional de regulación normativa se puede manifestar en dos vertientes. En un caso, la exigencia de que la orden de regulación al legislador figure de modo explícito y claro en la Constitución, de modo tal que la omisión del legislador sometida a control aparezca como igualmente directa y manifiesta.

A manera de ilustración, en el caso de la Constitución dominicana se verifica un mandato a legislar en la disposición contenida en el artículo 51.6, en virtud del cual: “*La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico*”. Esta reserva legal conlleva un mandato al legislador para que norme en dicho ámbito.

En otras ocasiones, la reserva legal habilita al legislador para la regulación de una materia, pero sin imponerle tal deber. A manera de ejemplo, cabe señalar el artículo 221 de la Constitución dominicana, que expresa: “*La actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal. Se garantiza igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes. La ley podrá conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en las provincias fronterizas*”. Esta referencia a la ley no comporta una obligación de legislar, sino la previsión de que solo por ley se podría establecer un tratamiento diferenciado para el fomento de las inversiones de empresas públicas o privadas, otorgándole al legislador la facultad de determinar el interés nacional que justifique el establecimiento de tales excepciones.

De lo anterior se desprende, tal como fue afirmado por Zagrebelsky²³³, que solo es posible identificar objetivamente en qué ocasiones el legislador tiene el deber de legislar aten-

²³³ ZAGREBELSKY, Gustavo, *La Constitución y sus normas* en Carbonell, Miguel (Comp.) *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*; México, Porrúa, 2000, p. 79.

diendo a las características de las normas constitucionales, de cuyo dictado se desprenderá si ordenan o autorizan su desarrollo normativo.

En una tesis amplia sobre este tema, Bidart Campos expresa: “*Nos empeñamos en sugerir que los valores y los principios constitucionales no solamente deben operar cuando una norma o un acto infraconstitucionales los lesionan, sino también —en sentido positivo— cuando no les dan desenvolvimiento, aspecto este que se equipara a la omisión constitucional. La Constitución se vulnera no solamente cuando se hace lo que ella prohíbe hacer, sino también cuando se deja de hacer lo que ella manda que se haga. No hay zona alguna de reserva que el ejecutivo, el Congreso o la administración puedan invocar para eximirse de hacer lo que la Constitución manda que hagan*”²³⁴.

En una corriente más restrictiva, Gilmar Ferreira Mendes identifica la “*exigencia constitucional insustituible*”²³⁵, como un elemento esencial que configura la omisión legislativa, lo cual se traduce en la existencia de un deber constitucional de legislar en casos en que el juez no puede dotar de eficacia el precepto constitucional que, expresa o implícitamente, exige regulación.

Apunta dicho autor que el desarrollo dogmático en el Derecho alemán sobre este tema “*se consolidó con la identificación de la llamada arbitraria exclusión del beneficio, caracterizada por el establecimiento de discriminaciones infundadas entre individuos o grupos. En estos casos, si la estructura norma-*

²³⁴ BIDART CAMPOS, Germán. *Algunas reflexiones sobre las omisiones constitucionales*. En: *Inconstitucionalidad por omisión*. Víctor Bazán, coordinador. Bogotá: Temis, 1997, pp. 23.

²³⁵ *Control de Constitucionalidad. Aspectos jurídicos y políticos*, 2a. edición, Ed. Saraiva, San Pablo, 1990, pp. 54 y ss.

tiva u otros aspectos de orden constitucional, como aumento de los gastos, división de poderes, etc., no permiten la declaración de inconstitucionalidad, con el reconocimiento de derechos de los segmentos eventualmente discriminados, la supresión del tratamiento discriminatorio habría de hacerse mediante la integral declaración de inconstitucionalidad”.

En ese mismo tenor, Francisco Fernández Segado expresa que la figura objeto de análisis consiste en “no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado. La omisión legislativa, en lo que ahora importa, se debe vincular, pues, con una exigencia constitucional de acción, no bastando con un simple deber general de legislar”²³⁶.

De igual forma, José Joaquim Gomes Canotilho apunta que para cobrar significado autónomo y relevante, la omisión legislativa debe conectarse con una exigencia constitucional de acción, y que no es suficiente el simple deber general de legislar para dar fundamento a una omisión inconstitucional. En tal virtud, las omisiones legislativas inconstitucionales se desprenden del no cumplimiento de exigencias constitucionales legisferantes en sentido estricto, o sea, de normas que, de manera permanente y concreta, vinculan al legislador con la adopción de medidas legislativas “concretizadoras” de la Constitución.²³⁷

Otro aspecto importante de este tema lo constituye el tiempo que determine esa inercia del legislador, especialmen-

²³⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, *La inconstitucionalidad por omisión: ¿Cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?*, en VV.AA, *Inconstitucionalidad por omisión*, Víctor Bazán, Coordinador, Ed. TEMIS S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1997, pp. 32 y 33.

²³⁷ GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional*, 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 1089.

te cuando se trata de una omisión absoluta, puesto que generalmente la Constitución no otorga un plazo, al momento de establecer una reserva legal. En relación a este punto, destacamos lo expresado por Villaverde, cuando señala que:

El hecho de que la Constitución no imponga plazo alguno a los cometidos encomendados por el legislador, debe interpretarse, según nuestro parecer, como un permiso al legislador para que sea él quien decida sobre el momento oportuno para realizar la encomienda. Ese juicio de oportunidad pertenece al ámbito competencial del legislador y a nadie más. Por este motivo la cuestión del plazo es irrelevante para determinar si el silencio vulnera o no la Constitución, pues la existencia de la vulneración es independiente del transcurso del tiempo. El plazo, si la Constitución no lo impone expresamente, pertenece, a estos efectos, al mundo de la decisión política, no a la jurídica. El deber constitucional no consiste en hacer algo en determinado plazo, sino en hacerlo desde que la Constitución está vigente; aunque la fijación de ese momento quede al albur de la decisión del legislador. Si el legislador puede decidir sobre cuándo cumplir con el permiso, la orden constitucional hace preciso, para transformar el silencio legislativo en una omisión inconstitucional, que ese silencio conserve o genere una situación contraria a la Constitución. Este es el preciso instante en el que se infringe la Constitución, y no a partir del cómputo de cierto plazo razonable para cumplir con el mandato o permiso constitucionales. Ese permiso sobre el plazo para ejecutar el mandato recae sobre el cuando, pero no sobre lo que la norma constitucional ordena o permite hacer, prescripciones que obligan desde la entrada en vigor de la Constitución” (p. 44).

En la opinión de Miranda, el juicio de inconstitucionalidad por omisión se traduce en un juicio sobre el tiempo en el que debería ser elaborada la ley, pues ninguna omisión puede describirse en abstracto, sino solo en concreto, esto es, acotada

entre determinados hechos, con lo que ello supone que la ausencia de norma legal reo puede separarse de un determinado tiempo histórico, que dependerá de la necesidad de la elaboración de la norma²³⁸.

En cambio, según Canotilho, el criterio decisivo para la determinación de la inconstitucionalidad por omisión no es el de los plazos o límites temporales -ni aunque estuviesen estipulados por el constituyente-, sino el de la importancia e indispensabilidad de la mediación legislativa para el cumplimiento y exigibilidad de la norma constitucional²³⁹.

En nuestra opinión, consideramos que si bien la decisión de legislar es del legislador, quien tiene libertad de configuración y de regular o desarrollar todas aquellas materias necesarias para la existencia de la organización política, cabe destacar que su ejercicio está sujeto a las normas constitucionales.

Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en los siguientes términos: "... la determinación legislativa debe ser efectuada dentro de los parámetros fijados por la propia Carta Fundamental, esto es, cumplir con el requisito esencial de la habilitación constitucional, lo cual reafirma el principio de supremacía constitucional (Art. 6), que consagra que todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución, norma suprema y ordenamiento jurídico del Estado". De ahí que no resulte válido suplantar al poder constituyente (poder originario) mediante la desconstitucionalización de lo que este poder constitucionalizó mediante su

²³⁸ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, tomo 11 ("Constituição e inconstitucionalidade"), 3a ed., Coimbra Editora Limitada, Coimbra, 1991, p. 521.

²³⁹ José J. Gomes Canotilho: "Constituição dirigente...", op. cit., p. 353.

inclusión expresa en el texto constitucional, quedando así el poder constituido (poder creado por el constituyente) limitado por la Constitución”²⁴⁰.

De ahí que cuando la Constitución dirige un mandato a legislar, el Legislador no está provisto de discrecionalidad para determinar la necesidad de concretar el producto normativo. En ese tenor, el aspecto determinante es la relevancia de la mediación legislativa, combinado con el aspecto temporal, lo que permitirá verificar la razonabilidad del tiempo en que se mantenga la inercia del legislador.

CLASIFICACIÓN DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS

De manera principal, la doctrina –iniciada por Wes- sel²⁴¹– ha distinguido dos tipos de omisión legislativa: absoluta y relativa. La primera se produce cuando los órganos legislativos del Estado simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo. La segunda viene dada cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Víctor Bazán señala que *“en las omisiones absolutas hay ausencia total de la norma que debería regular una determinada*

²⁴⁰ Sentencia TC/0373/14, del 26 de diciembre de 2014.

²⁴¹ WESSEL: *Die Rechtsprechung der B.V.G. zur Verfassungsbeschwerde in Deutsches Verwaltungsblatt*, 1952, p. 161. Cit. por Costantino Mortati: *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali...*, op cit., pp. 927-928.

*situación jurídica fijada constitucionalmente*²⁴². “En las omisiones relativas, el legislador, al propulsar la norma para obedecer el mandato constitucional, favorece a ciertos grupos y olvida a otros o acuerda ventajas a unos que no son dispensadas a otros”²⁴³.

Dentro de los referidos tipos de comisiones legislativas se derivan otras clasificaciones, atendiendo al carácter obligatorio o discrecional del mandato constitucional. Al respecto, se distinguen las siguientes:

- a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;
- b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;
- c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,
- d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo hace de manera incompleta o deficiente.

²⁴² BAZÁN, Víctor. 2005, en *Las omisiones constitucionales y su corrección*, cita a Wessel, W., en *La Jurisdicción Constitucional en Chile y en Latinoamérica*. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, p. 326.

²⁴³ BAZÁN, Víctor, *cita* a Wessel, W., en *obra citada*, p. 327.

Este tema ha sido abordado por la justicia constitucional comparada. Al respecto, conviene destacar lo expresado por la Corte Constitucional de Colombia, que desde sus inicios, ha reconocido la posibilidad de que una norma legal resulte violatoria de la Constitución Política, no tanto por la oposición que frente a ella pudiera encontrarse en su contenido material, sino por la ausencia de mandatos que, en desarrollo de las normas superiores, serían necesarios frente al tema específico de que la norma trata.

Dicha Alta Corte, en la Sentencia C-314/09, plantea una primera y clara diferencia, entre “*las omisiones absolutas, esto es, aquellas situaciones en las que el legislador no ha producido norma alguna en relación con la materia de que se trata, y las omisiones relativas, concepto que alude a aquellos casos en los que sí existe un desarrollo legislativo vigente, pero aquél debe considerarse imperfecto por excluir de manera implícita un ingrediente normativo concreto que, en razón a la existencia de un deber constitucional específico, debería haberse contemplado al desarrollar normativamente esa materia*”.

Respecto de esta distinción, ha venido señalando la Corte que en el caso de las *omisiones absolutas*, ella carece de competencia para pronunciarse, dado que es de la esencia del juicio de constitucionalidad la existencia de una norma legal específica, que es el referente sobre el cual debe recaer el análisis, elemento que por definición se encuentra ausente en ese caso. *Contrario sensu*, ha sostenido que resulta viable ocuparse de las posibles *omisiones relativas*, ya que en este evento sí existe un precepto legal sobre el cual pronunciarse, y es factible llegar a una conclusión sobre su exequibilidad a partir de su confrontación con los textos superiores de los que emanaría el deber incumplido por el legislador.

De igual forma, dicho tribunal ha promovido la importancia del control sobre las omisiones legislativas relativas, para asegurar la efectividad de la guarda de la integridad de la Constitución que el mismo texto superior le ha encomendado, ya que de esta forma, sin afectar la autonomía del órgano legislativo que ya ha decidido libremente ocuparse de una determinada materia, se garantiza que las normas así emanadas del representante de la voluntad general no ignoren los criterios y deberes mínimos que por decisión del mismo Constituyente deben atenderse, en relación con el tema de que se trata.

En ese orden de ideas, la Corte ha precisado que *“este no es el único escenario en el que aquellas pueden plantearse, siendo posible observar situaciones en las que el precepto ignora algún otro tipo de elemento normativo, que conforme a la disposición superior, debe considerarse imperativo. Dentro de esas exigencias constitucionales pueden mencionarse la de considerar determinados objetivos al momento de regular una materia, la de incluir ciertas etapas esenciales en la regulación de un procedimiento, la de brindar instancias de participación a algunos sujetos específicos, previamente a la decisión sobre temas que pueden afectarlos, y otras semejantes”*.

En la Sentencia C-185 de 2002, la Corte Constitucional de Colombia ha identificado cinco elementos esenciales que acreditan omisiones legislativas relativas:

- i. *Que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo;*
- ii. *Que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar*

- contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta;*
- iii. Que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;*
 - iv. Que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y*
 - v. Que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.*

Continúa señalando dicha Corte, en la supra indicada decisión, que: “*sólo es posible entrar a evaluar la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, cuando el actor ha dirigido la acusación contra la norma de cuyo texto surge o emerge la omisión alegada. En este sentido, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir pronunciamiento de fondo, queda supeditada al hecho de que la omisión sea predicable directamente del dispositivo impugnado, y en ningún caso de otro u otros que no hayan sido vinculados al proceso*”.

En caso de acreditarse la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, dicha Corte plantea que “*el remedio que restaura la integridad de la Constitución depende de las circunstancias particulares de la omisión encontrada y del contenido específico de la norma de la cual se predica. En algunos casos, la solución consiste en la exclusión, previa declaratoria de su inexecutable, de un ingrediente normativo específico que puede considerarse el*

causante de la omisión, es decir, aquel cuya presencia restringe injustificadamente el alcance del precepto, dejando por fuera circunstancias que deberían quedar cobijadas por él. En otros, lo procedente es que la Corte dicte una sentencia interpretativa, en la que declare que la disposición demandada es exequible, siempre y cuando su efecto se entienda extendido a otras situaciones distintas de las que la norma directamente contempló, precisamente aquellas respecto de las cuales se encontró probada la alegada omisión legislativa”.

Control jurisdiccional de la omisión legislativa

La inercia del legislador constituye un hecho sujeto a la interpretación, en función de los preceptos constitucionales. En vista de que puede producir lesiones a los derechos y garantías individuales establecidos en la Constitución, o impedir su ejercicio, la omisión legislativa ha sido objeto de debate en los países que cuentan con jurisdicción constitucional sobre la posibilidad y los mecanismos que le permitan controlarla.

Al respecto, inicialmente se plantearon distintos enfoques que negaban el control de las omisiones legislativas absolutas por parte de los Tribunales Constitucionales, en base a las siguientes ideas:

- En primer lugar, se sostiene que la inconstitucionalidad por omisión no está prevista en la Constitución y, por tanto, no existe acción encaminada a impugnar la inactividad del legislador.
- Otro aspecto, ya destacado, es que la Constitución no impone plazos para que el legislador pueda cum-

plir con su obligación de legislar; por lo que no podría invocarse el incumplimiento de una obligación de hacer si no se señala el tiempo dentro del cual debe realizarse esta; requisito que también es indispensable para determinar si la omisión es justificable o no.

- En las acciones de inconstitucionalidad lo que se controla es el texto mismo de la norma, y si se está ante una omisión, existe un vacío de regulación, es decir, hay ausencia de texto.
- Si con ocasión de la omisión se violan derechos o libertades reconocidas por la Constitución, es ella misma la que contempla otras acciones para protegerlos.
- Si el órgano controlador de la Constitución ordena al legislativo expedir una ley, está atentando contra la autonomía e independencia de este, pues solo a él compete determinar el momento y la oportunidad de legislar.

La vulneración al principio de separación de los poderes, inherente a todo Estado de Derecho, ha sido uno de los enfoques principales contra el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas, bajo el argumento de que lesiona la libertad de configuración normativa o discrecionalidad del legislador, el cual debe conservar la facultad de determinar las condiciones y el momento en que amerita ser desarrollada una reserva legal contenida en un precepto constitucional.

En función de los criterios señalados, se planteó la imposibilidad de interponer la inconstitucionalidad contra la omisión absoluta del legislador, toda vez que la omisión en

sí misma no es impugnabile ante la justicia constitucional, sino más bien las consecuencias o los efectos que conlleva. De manera que, en aquellos casos de que, a consecuencia de la omisión se vulneren derechos o libertades individuales consagrados en la Constitución, se pueda hacer uso de los mecanismos procesales establecidos en la misma. Esta posición ha sido actualmente superada, puesto que tal figura ha sido reconocida en diversos ordenamientos jurídicos y la jurisprudencia.

Indudablemente, el control jurisdiccional de las omisiones inconstitucionales no resulta fácil, puesto que no existe alguna solución que pueda considerarse perfecta o aplicable a todos los casos. Las características propias de cada sistema constitucional determinan tales mecanismos. La declaración de la inconstitucionalidad por omisión se deriva de la comprobación, por parte del órgano jurisdiccional, de la inercia del legislador para cumplir el mandato constitucional de dictar las leyes necesarias que desarrollen preceptos constitucionales o posibiliten la operatividad de los derechos consagrados por el constituyente o por el mismo legislador; y de las recomendaciones que dirige al Congreso o Parlamento.

Al respecto, cabe destacar lo expresado por Víctor Bazán, en torno a que *“no puede dejar de reconocerse que explorar la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión supone internarse en espacios incómodos del control de constitucionalidad, pues conecta con intrincados problemas como los de la eficacia y aplicabilidad de las normas constitucionales, y toca puntos hipersensibles al procurar corregir inercias de las autoridades competentes, que pueden sentirse acosadas o inválidas en ámbitos que entien-*

*den de su exclusiva discrecionalidad y por tanto, creerse limitadas antidemocráticamente, el esfuerzo bien vale la pena*²⁴⁴.

En ese orden de ideas, conviene precisar que cuando se ha verificado una omisión legislativa, algunos Tribunales Constitucionales –como el de Alemania, España, Colombia, Perú y el nuestro– han emitido las denominadas sentencias exhortativas, mediante las cuales remiten un mensaje o recomendación al órgano legislativo, para que expida la ley que desarrolle el precepto constitucional respectivo. En los casos de omisiones relativas, esta exhortación se inserta en la misma sentencia que decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma legal acusada; o en su defecto, pueden emitir las denominadas sentencias “aditivas” en las que se señalan las hipótesis que debía contemplar la norma demandada.

En el caso de Alemania, se destaca la Sentencia 26/1969, dictada por el Tribunal Constitucional Federal, el 29 de enero de 1969 (BVerfGE 25, 167), en virtud de la cual se declaró la omisión legislativa inconstitucional del régimen de derechos de los hijos ilegítimos –que por disposición del Constituyente, debían ser igualados por ley a los hijos legítimos– tras verificar que habían transcurrido 20 años sin que se expidiera esta ley de desarrollo constitucional; aspecto que fue tomado en cuenta por el tribunal para declarar esta infracción constitucional omisiva y para proceder a ordenar a los órganos administrativos correspondientes que equipararan los derechos de la hija ilegítima demandante y sus hermanos, a despecho de la falta de regulación legal, y para exigir al legislador federal que

²⁴⁴ BAZÁN, Víctor, *Neoconstitucionalismo e inconstitucionalidad por omisión*. Revista Derecho del Estado, pp.138-139.

superara dicha omisión legislativa en el lapso de la legislatura en curso.

En España, el Tribunal Constitucional solo examina aquellos vacíos legislativos que derivan del incumplimiento de un mandato constitucional de legislación. Así quedó expresado en la decisión STC 98/1985, del 29 de julio: *“Es obvio que no resulta posible deducir la inconstitucionalidad de una norma por no regular una determinada materia, salvo, como se ha dicho, que existiese un mandato constitucional expreso, dirigido además a tal norma y no a otra diferente”*.

En Perú, se destaca el Caso de la “Hoja de Coca”, conocido por el Tribunal Constitucional, con motivo de una acción directa interpuesta por el Presidente de la República y 31 congresistas contra dos ordenanzas expedidas por los gobiernos regionales de Cusco y Huánuco, las cuales declaraban la planta de hoja de coca como patrimonio cultural de la nación. Este asunto fue decidido mediante la sentencia STC N.º 0020-2005-PI/TC y acumulado (STC N.º 0020-2005 y 0021-2005-AI/TC) en virtud de la cual se declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad, puesto que tal declaratoria correspondía a una competencia compartida; y en la misma se tomó en cuenta el argumento de la demandada, de que la ordenanza en cuestión había sido expedida debido a la inercia del gobierno nacional, de cumplir su función específica en dicha competencia compartida (STC N.º 0020-2005 y 0021-2005-AI/TC, fundamento 89). Esto dio lugar a que el Tribunal Constitucional de Perú exhortara al Congreso de la República, incluir a la planta de la hoja de coca en la lista de cultivos reconocidos como patrimonio cultural de la nación.

En cambio, otros países han contemplado el control de la inconstitucionalidad por omisión legislativa de manera explícita, en sus correspondientes ordenamientos jurídicos, entre los que se destacan: La Constitución de la República Portuguesa (artículo 283, 2005), la Constitución de la República Federativa de Brasil (artículo 103.2, 1988), la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 336.7, 2009) y la Constitución de la República del Ecuador (artículo 436.10, 2011).

En el orden infraconstitucional, figuran los casos de Costa Rica (Ley de la Jurisdicción Constitucional, artículo 73.f, 1989), Hungría (Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal Constitucional de Hungría, artículo 1.e, 1989). Y en el ámbito estadual, la Constitución de la Provincia de Río Negro (artículo 207.2.d, 1988), en Argentina; la Constitución Política del Estado de Chiapas (artículo 56, fracción III, 2014), la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (artículo 65.III, 2015), la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (artículo 81.VI, 2015) y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (artículo 105. III, 2014), todas en México.

Experiencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

El Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha adoptado la modalidad de sentencias exhortativas y aditivas para aquellos casos en que ha verificado omisiones, tanto absolutas como relativas.

En cuanto a la omisión absoluta, se destaca la Sentencia TC/0189/15, dictada con motivo de una acción directa en inconstitucionalidad, contra un decreto emitido por el Presidente de la República, en ejecución directa e inmediata de la Constitución, contentivo de un indulto en favor de varios condenados.

En este caso, se planteó la discusión en torno al ejercicio de la facultad atribuida por el artículo 128, literal J de la Constitución dominicana, que habilita al Presidente de la República, para “*conceder indultos los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, de conformidad con la ley y las convenciones internacionales*”. Esa reserva de ley contenida en dicha disposición, fue invocada en la línea argumentativa desarrollada por la parte accionante, para promover la inconstitucionalidad de dicho decreto, ante el supuesto de la ausencia de una ley que regulara la materia del indulto, lo cual, alegadamente, le impedía al jefe de Estado conceder dicha gracia.

En relación al caso referido, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana consideró que “*el ejercicio de la potestad de indulto atribuida por la Constitución al presidente de la República no debe ser anulado por la inercia del legislador, al que le corresponde regular las condiciones y los aspectos procedimentales para su adecuado ejercicio. Por ello, procede exhortar al Congreso Nacional, para que en el ejercicio de la función legislativa que le es propia, subsane ese vacío normativo con la aprobación de una ley que establezca claramente las condiciones sobre la selección de los candidatos a indultos, modalidades, procedimiento y las excepciones, dentro de los límites constitucionales y los acuerdos internacionales*”²⁴⁵.

²⁴⁵ Sentencia TC/0189/15, del 15 de julio de 2015, Fundamento No. 9.10.

Continua señalando dicha Alta Corte que: “*La sentencia exhortativa es una modalidad de sentencia interpretativa, la cual puede ser dictada por este tribunal, en virtud de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11; texto según el cual: El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descarten la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. En la especie, la pertinencia de la sentencia exhortativa es incuestionable, ya que en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución se establece que los indultos deben concederse “(...) de conformidad con la ley (...)”. De manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido al legislador de manera expresa*”²⁴⁶.

Por otra parte, conviene destacar la Sentencia TC/467/15, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, con motivo de una acción directa en inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley núm. 252-12, que eleva a la Sección Barranca, Provincia La Vega, a la categoría de Distrito Municipal, con el nombre de Distrito Municipal Don Juan Rodríguez, del siete (7) de octubre de dos mil doce (2012). Dicha acción fue promovida a fin de que el tribunal emitiera una sentencia interpretativa aditiva del artículo 6 de la Ley núm. 252-12, del 7 de octubre de 2012, que eleva a la Sección Barranca, Provincia La Vega, a la categoría de Distrito Municipal, con el nombre de Distrito Municipal Don

²⁴⁶ *Ibidem*, Fundamento No. 9.11.

Juan Rodríguez, a fin de que se ordenara a la Junta Central Electoral a convocar y celebrar elecciones extraordinarias en la indicada demarcación.

En el conocimiento del referido caso, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana tuvo la oportunidad de pronunciarse en torno al tema analizado, señalando lo siguiente: *“Acorde con lo anterior, si bien es cierto que el accionante, señor Edwin Rafael Marte de León, no ha formulado concretamente una infracción constitucional en contra de la norma impugnada, no menos cierto es que ha invocado una omisión legislativa que, conforme a los argumentos desarrollados por la Junta Central Electoral, afecta la administración local del referido distrito municipal, en relación con los artículos 199, 201 y 202 de la Constitución de la República. Conviene señalar en este punto que la omisión legislativa puede vulnerar garantías constitucionales, por lo que el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción directa en inconstitucionalidad, motivo por el cual procede la admisibilidad de la presente acción y conocer el fondo de la misma”*²⁴⁷.

Si bien fueron reconocidos los méritos de las pretensiones del accionante, la decisión adoptada por dicho tribunal no estuvo en la dirección interpretativa aditiva, a fin de suplir la omisión legislativa relativa verificada en la especie, puesto que debido a la cercanía de la convocatoria para las elecciones ordinarias de las autoridades municipales, programadas para mayo de 2016, fue rechazada la indicada acción, a fin de no entorpecer el curso del proceso electoral ordinario que se aproximaba.

²⁴⁷ Sentencia TC/0467/15, del 4 de noviembre de 2015, Fundamento No. 9.4.

Lo más relevante a destacar, del criterio expuesto en la citada Sentencia TC/467/15, es el reconocimiento expreso, por parte del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en torno a que la omisión legislativa puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción directa en inconstitucionalidad. Sin lugar a dudas, esto permite garantizar la fuerza normativa de la Constitución y conmina a proteger la norma suprema de toda acción u omisión de los poderes públicos violatoria de sus preceptos, lo que no admite dejar exento de control el incumplimiento de los mandatos constitucionales, cuando se derivan de la inercia del legislador.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert. **La argumentación y los derechos fundamentales**. CEPC, Madrid, 2010.
- AMIAMA, Manuel. **Notas de derecho constitucional dominicano**. Santo Domingo, 1989.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. **La reserva de ley y el principio de legalidad**. Editora Tecnos, Madrid, 1993.
- BAÑO LEÓN, José María. **Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)**. Civitas, Madrid, 1991.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco José. **Teoría general de los derechos fundamentales**. Tecnos, Madrid, 2004.
- BAZÁN, Víctor. 2005, en **Las omisiones constitucionales y su corrección**, cita a Wessel, W., en “La Jurisdicción Constitucional en Chile y en Latinoamérica”. Centro de Estudios Constitucionales de Chile.
- BAZÁN, Víctor, **Neoconstitucionalismo e inconstitucionalidad por omisión**. Revista Derecho del Estado.
- BIDART CAMPOS, Germán. **Algunas reflexiones sobre las omisiones constitucionales**. En: **Inconstitucionalidad por omisión**. Víctor Bazán, coordinador. Bogotá: Temis, 1997.

- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. **Teoría general del Estado**. Fondo de Cultura Económica, México. 1998.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **El principio de legalidad y el control de la discrecionalidad administrativa**. Buenos Aires, Argentina. 2009.
- CHOFRE SIRVENT, José Francisco. **Significado y función de las leyes orgánicas**. Tecnos, Madrid. 1994.
- COLOMA, José María, **Léxico de política**, primera edición. Editorial Estela. Primera edición. Barcelona, 1967.
- Constitución de la República de Argentina.
- Constitución de la República de Bolivia.
- Constitución de la República Federativa de Brasil.
- Constitución de la República de Chile.
- Constitución de la República de Colombia.
- Constitución de la República de Costa Rica.
- Constitución de la República de Cuba.
- Constitución de la República del Ecuador.
- Constitución de la República de El Salvador.
- Constitución del Reino de España.
- Constitución de la República de Guatemala.
- Constitución de la República de Honduras.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución de la República de Nicaragua.
- Constitución de la República de Panamá.
- Constitución de la República de Paraguay.
- Constitución de la República de Perú.
- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Constitución de la República Dominicana.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- DE CABO MARTÍN, Carlos. **La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho**. Editorial Trotta. Madrid, 2003.

- DE OTTO Y PARDO, Ignacio. **Derecho constitucional**, novena edición. Editora Ariel. 1999.
- DE OTTO Y PARDO, Ignacio. **Derecho constitucional: sistema de fuentes**, novena edición. Editora Ariel. 1998.
- DÍAZ, Elías. **Filosofía del derecho: legalidad y legitimidad**. Fundación Juan March. Madrid, 1999.
- ESEVARRI, Ernesto y LÓPEZ MARTÍNEZ, Juan. **Temas prácticos de derecho financiero. Parte general**. Editorial Arazandi. España 1999.
- FERNÁNDEZ SEGADO, **La inconstitucionalidad por omisión: ¿Cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?**, en VV.AA, *Inconstitucionalidad por omisión*, Víctor Bazán, Coordinados, Ed. TEMIS S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1997.
- FERRAJOLI, Luigi. **Derechos fundamentales en derechos y garantías. La ley del más débil**. Editora Trotta, Madrid. 1999.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ. **Curso de derecho administrativo**, tomo I. Madrid, Civitas, 1997.
- GARCÍA MACHO, Ricardo. **Reserva de ley y potestad reglamentaria**. Editorial Ariel, Barcelona. 1988.
- GILMAR FERREIRA MENDES. **Control de Constitucionalidad, Aspectos jurídicos y políticos**, 2a. edición, Ed. Saraiva, San Pablo, 1990.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional**, 6ª ed. Coímbra: Almedina, 1993.
- HELLER, Hermann, **Teoría del Estado**. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier y DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. **Fuentes del derecho. Ley orgánica. Constitución: Estado constitucional. Partidos y elecciones**, tomo I.

- JORGE PRATS, Eduardo. **Derecho constitucional**, volumen I. Ius Novum, Santo Domingo, 2012.
- LABAND, Paúl. **El derecho presupuestario**, Instituto de Estudios Fiscales. Tecnos. Madrid. 1979.
- LINDE PANIAGUA, Enrique. **Leyes orgánicas: un estudio de legislación y jurisprudencia**. Linde Editores, S.A., Madrid, 1990.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Editora Ariel. Barcelona. 1986.
- MELERO, Alonso. “El concepto de reglamento en nuestra Constitución desde una comprensión paradigmática del derecho”. **Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fradique Furió Ceriol**, número 38/39 (invierno/primavera 2002).
- OLASO J., Luis María. **Curso de introducción al derecho**. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1997.
- OSSORIO y FLORIT, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**.
- PÉREZ ROYO, Javier. **Curso de derecho constitucional**, cuarta edición. Marcial Pons, Madrid, España, 1997.
- PÉREZ ROYO, Javier. **Las fuentes del derecho**. Tecnos, Madrid, España, 1985.
- VIDAL POTENTINI, Trajano. **Manual de derecho constitucional dominicano. guía doctrinal y conceptual de la Constitución reformada**. Ediciones Jurídicas Trajano Potentini. Santo Domingo. 2010.
- PRIETO SANCHÍS, Luis. **Apuntes de teoría del derecho**. Editora Trotta. Madrid, 2010.
- RESTREPO, Jaime. **Vocabulario jurídico**, publicado bajo la dirección de Gerard Cornú. Editorial Temis. Bogotá, Colombia.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **Principios del derecho administrativo**, volumen I, cuarta edición. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002.

- SCARCIGLIA, Roberto. **Introducción al derecho constitucional comparado**. Editora Dykinson. Madrid, España, 2011.
- TORNOS MAS, Joaquín. “La relación entre la ley y el reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional”. **Revista de Administración Pública**, núm. 100-102 (enero-diciembre 1983, Vol. I). México.
- VV.AA. **Constitución comentada**. Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), Santo Domingo, 2011.
- VV.AA. **Diccionario procesal constitucional y convencional**, Editora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Distrito Federal, México. 2014.
- VV.AA. **Diccionario universal de términos parlamentarios**. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México Distrito Federal. 1998.
- VV.AA, **Primer Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional. El Tribunal Constitucional en la democracia contemporánea**”, Santo Domingo 2014.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia**. Editorial Trotta, Madrid. 1995.
- Zagrebelsky, Gustavo, **La Constitución y sus normas** en Carbone-ll, Miguel, (Comp.) *Teoría de la Constitución*. Ensayos Escogidos; México, Porrúa.

Sentencias

- 1- TC/0017/12, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el trece (13) de junio de dos mil doce (2012).
- 2- TC/0043/12, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012).

- 3- TC/0044/12, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012).
- 4- TC/0017/13, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el veinte (20) de febrero de dos mil trece (2013).
- 5- TC/0049/13, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el nueve (9) de abril de dos mil trece (2013).
- 6- TC/0059/13, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el quince (15) de abril de dos mil trece (2013).
- 7- TC/205/13, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013).
- 8- TC/0283/13, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el treinta (30) de diciembre de dos mil trece (2013).
- 9- TC/0183/14, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014).
- 10- TC/0183/14, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014).
- 11- TC/0305/14, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014).
- 12- TC/0373/14, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el veintiséis (26) de diciembre de dos mil catorce (2014).
- 13- TC/0189/15, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el quince (15) de julio de dos mil quince (2015).

- 14- TC/0189/15, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el quince (15) de julio de dos mil quince (2015).
- 15- TC/0467/15, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015).

ANEXO

Cuadro comparativo de las reservas de ley contenidas en las constituciones española y dominicana.

Reservas de Ley en la Constitución española	Reservas de ley en la Constitución dominicana
<p>Artículo 11.1. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley.</p>	<p>Artículo 9. Territorio nacional.</p> <p>El territorio de República Dominicana es inalienable. Está conformado por: (1) La parte oriental de la isla de Santo Domingo, sus islas adyacentes y el conjunto de elementos naturales de su geomorfología marina (...)</p> <p>(2) El mar territorial, el suelo y subsuelo marinos correspondientes. La extensión del mar territorial, sus líneas de base, zona contigua, zona económica exclusiva y la plataforma continental serán establecidas y reguladas por la ley orgánica o por acuerdos de delimitación de fronteras marinas, en los términos más favorables permitidos por el Derecho del Mar. (3) El espacio aéreo sobre el territorio nacional, el espectro electromagnético y el espacio donde este actúa. La ley regulará el uso de estos espacios de conformidad con las normas del derecho internacional.</p>

<p>Artículo 3. (2) Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo a sus Estatutos</p>	<p>Artículo 12. División político administrativa. Para el gobierno y la administración del Estado, el territorio de la República se divide políticamente en un distrito nacional y en las regiones, provincias y municipios que las leyes determinen. Las regiones estarán conformadas por las provincias y municipios que establezca la ley.</p>
<p>Artículo 4. Los estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y actos oficiales.</p>	<p>Artículo 15. Párrafo. Las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria, son objeto de protección especial por parte de los poderes públicos para garantizar su gestión y preservación como bienes fundamentales de la Nación. Los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al derecho de propiedad privada. La ley regulará las condiciones, formas y servidumbres en que los particulares accederán al disfrute o gestión de dichas áreas.</p>
<p>Artículo 6. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley.</p>	<p>Artículo 16. Áreas protegidas. La vida silvestre, las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene, constituyen bienes patrimoniales de la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los límites de las áreas protegidas sólo pueden ser reducidos por ley con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional.</p>

<p>Artículo 8. (2) Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.</p>	<p>Artículo 17. Aprovechamiento de los recursos naturales.</p> <p>Los yacimientos mineros y de hidrocarburos y, en general, los recursos naturales no renovables, sólo pueden ser explorados y explotados por particulares, bajo criterios ambientales sostenibles, en virtud de las concesiones, contratos, licencias, permisos o cuotas, en las condiciones que determine la ley. Los particulares pueden aprovechar los recursos naturales renovables de manera racional con las condiciones, obligaciones y limitaciones que disponga la ley. En consecuencia: (1) Se declara de alto interés público la exploración y explotación de hidrocarburos en el territorio nacional y en las áreas marítimas bajo jurisdicción nacional. (2) Se declara de prioridad nacional y de interés social la reforestación del país, la conservación de los bosques y la renovación de los recursos forestales. (3) Se declara de prioridad nacional la preservación y aprovechamiento racional de los recursos vivos y no vivos de las áreas marítimas nacionales, en especial el conjunto de bancos y emersiones dentro de la política nacional de desarrollo marítimo. (4) Los beneficios percibidos por el Estado por la explotación de los recursos naturales serán dedicados al desarrollo de la Nación y de las provincias donde se encuentran, en la proporción y condiciones fijadas por ley.</p>
<p>Artículo 13.1 Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”</p>	<p>Artículo 18. Nacionalidad.</p> <p>Son dominicanas y dominicanos: (...) (3) Las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano.</p>

	<p>Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas. (...) (5) Quienes contraigan matrimonio con un dominicano o dominicana, siempre que opten por la nacionalidad de su cónyuge y cumplan con los requisitos establecidos por la ley. (...) (7) Las personas naturalizadas, de conformidad con las condiciones y formalidades requeridas por la ley.</p>
<p>Artículo 13. (1) Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados de la ley. (2) Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. (3) La extradición solo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo. (4) La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.</p>	<p>Artículo 19. Naturalización. Las y los extranjeros pueden naturalizarse conforme a la ley. La ley regulará otras limitaciones a las personas naturalizadas</p>
<p>Artículo 13.3 La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de una ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.</p>	<p>Artículo 22. Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: (...) (3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes. (4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto.</p>

<p>Artículo 13.4 La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”.</p>	<p>Artículo 25. Régimen de extranjería. Extranjeros y extranjeras tienen en República Dominicana los mismos derechos y deberes que los nacionales, con las excepciones y limitaciones que establecen esta Constitución y las leyes; en consecuencia: (...) (2) Tienen la obligación de registrarse en el Libro de Extranjería, de acuerdo con la ley.</p>
<p>Artículo 16.1 Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales para tiempo de guerra.</p>	<p>Artículo 36. Reglamentación de los símbolos patrios. La ley reglamentará el uso de los símbolos patrios y las dimensiones de la bandera nacional y del escudo nacional.</p>
<p>Artículo 17.1 Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.</p>	<p>Artículo 42. Derecho a la integridad personal. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas. En consecuencia: (...) (2) Se condena la violencia intrafamiliar y de género en cualquiera de sus formas. El Estado garantizará mediante ley la adopción de medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.</p>

<p>Artículo 17.3 Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.</p>	<p>Artículo 44. Derecho a la intimidad y el honor personal. Toda persona tiene derecho a la intimidad. Se garantiza el respeto y la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del individuo. Se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen. Toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlos o repararlos conforme a la ley. Por tanto: (1) El hogar, el domicilio y todo recinto privado de la persona son inviolables, salvo en los casos que sean ordenados, de conformidad con la ley, por autoridad judicial competente o en caso de flagrante delito. (2) Toda persona tiene el derecho a acceder a la información y a los datos que sobre ella o sus bienes reposen en los registros oficiales o privados, así como conocer el destino y el uso que se haga de los mismos, con las limitaciones fijadas por la ley. El tratamiento de los datos e informaciones personales o sus bienes deberá hacerse respetando los principios de calidad, licitud, lealtad, seguridad y finalidad. Podrá solicitar ante la autoridad judicial competente la actualización, oposición al tratamiento, rectificación o destrucción de aquellas informaciones que afecten ilegítimamente sus derechos. (3) Se reconoce la inviolabilidad de la correspondencia, documentos o mensajes privados en formatos físico, digital, electrónico o de todo otro tipo. Sólo podrán ser ocupados, interceptados o registrados, por orden de una autoridad judicial competente, mediante procedimientos legales en la sustanciación de asuntos que se ventilen en la justicia y preservando el secreto de lo privado, que no guarde relación con el correspondiente proceso. Es inviolable el secreto de la</p>
---	--

	<p>comunicación telegráfica, telefónica, cablegráfica, electrónica, telemática o la establecida en otro medio, salvo las autorizaciones otorgadas por juez o autoridad competente, de conformidad con la ley. (4) El manejo, uso o tratamiento de datos e informaciones de carácter oficial que recaben las autoridades encargadas de la prevención, persecución y castigo del crimen, sólo podrán ser tratados o comunicados a los registros públicos, a partir de que haya intervenido una apertura a juicio, de conformidad con la ley.</p>
<p>Artículo 17.4 La ley regulará un procedimiento de hábeas corpus para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.</p>	<p>Artículo 46. Libertad de tránsito. Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales. (1) Ningún dominicano o dominicana puede ser privado del derecho a ingresar al territorio nacional. Tampoco puede ser expulsado o extrañado del mismo, salvo caso de extradición pronunciado por autoridad judicial competente, conforme la ley y los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia.</p>
<p>Artículo 18.4 La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.</p>	<p>Artículo 47. Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley.</p>
<p>Artículo 19. Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.</p>	<p>Artículo 48. Libertad de reunión. Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley.</p>

Artículo 20.1. Se reconocen y protegen los derechos: (...) (d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

Artículo 49. Libertad de expresión e información.

Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa. (1) Toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley. (2) Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas de interés público, de conformidad con la ley. (3) El secreto profesional y la cláusula de conciencia del periodista están protegidos por la Constitución y la ley. (4) Toda persona tiene derecho a la réplica y rectificación cuando se sienta lesionada por informaciones difundidas. Este derecho se ejercerá de conformidad con la ley. (5) La ley garantiza el acceso equitativo y plural de todos los sectores sociales y políticos a los medios de comunicación propiedad del Estado.

Párrafo. El disfrute de estas libertades se ejercerá respetando el derecho al honor, a la intimidad, así como a la dignidad y la moral de las personas, en especial la protección de la juventud y de la infancia, de conformidad con la ley y el orden público.

<p>Artículo 20.3 La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.</p>	<p>Artículo 50. Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes. (1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional. (...) (3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.</p>
<p>Artículo 20.4 Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.</p>	<p>Artículo 51. Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes. (1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa. (2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada.</p>

	<p>(...) (5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales; La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico. (6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.</p>
<p>Artículo 23. (2) Asimismo, tienen derecho a acceder a condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.</p>	<p>Artículo 52. Derecho a la propiedad intelectual. Se reconoce y protege el derecho de la propiedad exclusiva de las obras científicas, literarias, artísticas, invenciones e innovaciones, denominaciones, marcas, signos distintivos y demás producciones del intelecto humano por el tiempo, en la forma y con las limitaciones que establezca la ley.</p>
<p>Artículo 24.2 Asimismo, todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.</p>	<p>Artículo 53. Derechos del consumidor. Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad, tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley.</p>

<p>Artículo 24. (párrafo) La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.</p>	<p>Artículo 55. Derechos de la familia. La familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. (...) (2) El Estado garantizará la protección de la familia. El bien de familia es inalienable e inembargable, de conformidad con la ley. (3) El Estado promoverá y protegerá la organización de la familia sobre la base de la institución del matrimonio entre un hombre y una mujer. La ley establecerá los requisitos para contraerlo, las formalidades para su celebración, sus efectos personales y patrimoniales, las causas de separación o de disolución, el régimen de bienes y los derechos y deberes entre los cónyuges. (4) Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales. (5) La unión singular y estable entre un hombre y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, genera derechos y deberes en sus relaciones personales y patrimoniales, de conformidad con la ley. (...) (8) Todas las personas tienen derecho desde su nacimiento a ser inscritas gratuitamente en el registro civil o en el libro de extranjería y a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad, de conformidad con la ley. (...) (10) El Estado promueve la paternidad y maternidad responsables. El padre y la</p>
--	---

	<p>madre, aun después de la separación y el divorcio, tienen el deber compartido e irrenunciable de alimentar, criar, formar, educar, mantener, dar seguridad y asistir a sus hijos e hijas. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de estas obligaciones. (...) (12) El Estado garantizará, mediante ley, políticas seguras y efectivas para la adopción.</p>
<p>Artículo 25. (1). Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que al momento de producirse no constituya un delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente de aquel momento. (2). El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de derechos fundamentales de este capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria.</p>	<p>Artículo 61. Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: (...) (2) El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales.</p>

<p>Artículo 27.7 Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.</p>	<p>Artículo 62. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: (...) (4) La organización sindical es libre y democrática, debe ajustarse a sus estatutos y ser compatible con los principios consagrados en esta Constitución y las leyes. (5) Se prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de proteger al trabajador o trabajadora. (6) Para resolver conflictos laborales y pacíficos se reconoce el derecho de trabajadores a la huelga y de empleadores al paro de las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a la ley, la cual dispondrá las medidas para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos o los de utilidad pública. (7) La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan</p>
---	--

	<p>adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor. (...) (10) Es de alto interés la aplicación de las normas laborales relativas a la nacionalización del trabajo. La ley determinará el porcentaje de extranjeros que pueden prestar sus servicios a una empresa como trabajadores asalariados.</p>
<p>Artículo 27.9 Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.</p>	<p>Artículo 63. Derecho a la educación. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. En consecuencia: (...) (3) El Estado garantiza la educación pública gratuita y la declara obligatoria en el nivel inicial, básico y medio. La oferta para el nivel inicial será definida en la ley. La educación superior en el sistema público será financiada por el Estado, garantizando una distribución de los recursos proporcional a la oferta educativa de las regiones, de conformidad con lo que establezca la ley. (...) (7) El Estado debe velar por la calidad de la educación superior y financiará los centros y universidades públicos, de conformidad con lo que establezca la ley. Garantizará la autonomía universitaria y la libertad de cátedra. (8) Las universidades escogerán sus directivas y se regirán por sus propios estatutos, de conformidad con la ley. (...) (10) La inversión del Estado en la educación, la ciencia y la tecnología deberá ser creciente y sostenida, en correspondencia con los niveles de desempeño macroeconómico del país. La ley consignará los montos mínimos y los porcentajes correspondientes a dicha inversión. En ningún caso se podrá hacer transferencias de</p>

	<p>fondos consignados a financiar el desarrollo de estas áreas. (11) Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantiza servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos incorporarán el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías y de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley. (12) El Estado garantiza la libertad de enseñanza, reconoce la iniciativa privada en la creación de instituciones y servicios de educación y estimula el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de acuerdo con la ley.</p>
<p>Artículo 27.10 Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca.</p>	<p>Artículo 64. Derecho a la cultura. Toda persona tiene derecho a participar y actuar con libertad y sin censura en la vida cultural de la Nación, al pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, de los avances científicos y de la producción artística y literaria. El Estado protegerá los intereses morales y materiales sobre las obras de autores e inventores. En consecuencia: (...) (4) El patrimonio cultural de la Nación, material e inmaterial, está bajo la salvaguarda del Estado que garantizará su protección, enriquecimiento, conservación, restauración y puesta en valor. Los bienes del patrimonio cultural de la Nación, cuya propiedad sea estatal o hayan sido adquiridos por el Estado, son inalienables e inembargables y dicha titularidad, imprescriptible. Los bienes patrimoniales en manos privadas y los bienes del patrimonio cultural subacuático serán igualmente protegidos ante la exportación ilícita y el expolio. La ley regulará la adquisición de los mismos.</p>

<p>Artículo 28.1 Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a formar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.</p>	<p>Artículo 65. Derecho al deporte. Toda persona tiene derecho a la educación física, al deporte y la recreación. Corresponde al Estado, en colaboración con los centros de enseñanza y las organizaciones deportivas, fomentar, incentivar y apoyar la práctica y difusión de estas actividades. Por tanto: (1) El Estado asume el deporte y la recreación como política pública de educación y salud y garantiza la educación física y el deporte escolar en todos los niveles del sistema educativo, conforme a la ley. (2) La ley dispondrá los recursos, estímulos e incentivos para la promoción del deporte para todos y todas, la atención integral de los deportistas, el apoyo al deporte de alta competición, a los programas y actividades deportivas en el país y en el exterior.</p>
<p>Artículo 28.2 Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.</p>	<p>Artículo 66. Derechos colectivos y difusos. El Estado reconoce los derechos e intereses colectivos y difusos, los cuales se ejercen en las condiciones y limitaciones establecidas en la ley.</p>
<p>Artículo 29.1 Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.</p>	<p>Artículo 68. Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.</p>

<p>Artículo 29.2 Los miembros de las fuerzas o institutos armados o de los cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho solo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.</p>	<p>Artículo 69. Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (...) (2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley.</p>
<p>Artículo 30.2 La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.</p>	<p>Artículo 71. Acción de hábeas corpus. Toda persona privada de su libertad o amenazada de serlo, de manera ilegal, arbitraria o irrazonable, tiene derecho a una acción de hábeas corpus ante un juez o tribunal competente, por sí misma o por quien actúe en su nombre, de conformidad con la ley, para que conozca y decida, de forma sencilla, efectiva, rápida y sumaria, la legalidad de la privación o amenaza de su libertad.</p>
<p>Artículo 30.4 Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.</p>	<p>Artículo 72. Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.</p>

<p>Artículo 31.3 Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.</p>	<p>Artículo 74. Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...) (2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.</p>
<p>Artículo 31. (3) Solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. Este articulado está repetido</p>	<p>Artículo 75. Deberes fundamentales. Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad. En consecuencia, se declaran como deberes fundamentales de las personas los siguientes: (...) (4) Prestar servicios para el desarrollo, exigible a los dominicanos y dominicanas de edades comprendidas entre los dieciséis y veintiún años. Estos servicios podrán ser prestados voluntariamente por los mayores de veintiún años. La ley reglamentará estos servicios. (...) (6) Tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas. Es deber fundamental del Estado garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente.</p>
<p>Artículo 32.2 La ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos.</p>	<p>Artículo 77. Elección de las y los legisladores. La elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley. (...) (3) Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades.</p>

<p>Artículo 33.2 La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.</p>	<p>Artículo 81. Representación y composición. La Cámara de Diputados estará compuesta de la siguiente manera: (1) Ciento setenta y ocho diputadas o diputados elegidos por circunscripción territorial en representación del Distrito Nacional y las provincias, distribuidos en proporción a la densidad poblacional, sin que en ningún caso sean menos de dos los representantes por cada provincia. (2) Cinco diputadas o diputados elegidos a nivel nacional por acumulación de votos, preferentemente de partidos, alianzas o coaliciones que no hubiesen obtenido escaños y hayan alcanzado no menos de un uno por ciento (1 %) de los votos válidos emitidos. La ley determinará su distribución. (3) Siete diputadas o diputados elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior. La ley determinará su forma de elección y distribución.</p>
<p>Artículo 33.3 Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.</p>	<p>Artículo 90. Bufetes directivos de las cámaras. El 16 de agosto de cada año el Senado y la Cámara de Diputados elegirán sus respectivos bufetes directivos, integrados por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios. (...) (2) Cada cámara designará sus funcionarios, empleados administrativos y auxiliares de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa del Congreso Nacional.</p>
<p>Artículo 34.1 Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley.</p>	<p>Artículo 93. Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: (1) Atribuciones generales en materia legislativa:</p>

	<p>a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.</p> <p>b) Conocer de las observaciones que el Poder Ejecutivo haga a las leyes.</p> <p>c) Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y al patrimonio histórico, cultural y artístico.</p> <p>d) Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación.</p> <p>e) Autorizar al presidente de la República a declarar los estados de excepción a que se refiere esta Constitución.</p> <p>f) Establecer las normas relativas a la migración y el régimen de extranjería.</p> <p>g) Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.</p> <p>h) Legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobado los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con esta Constitución y las leyes.</p> <p>i) Aprobar o desaprobado los contratos que le someta el presidente de la República, de conformidad con lo que dispone el artículo 128, numeral 2), literal d), así como las enmiendas o modificaciones posteriores que alteren las condiciones originalmente establecidas en dichos contratos al momento de su sanción legislativa.</p> <p>k) Aprobar o desaprobado los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo.</p>
--	---

	<p>l) Declarar por ley la necesidad de la Reforma Constitucional;</p> <p>m) Conceder honores a ciudadanas y ciudadanos distinguidos que hayan prestado reconocidos servicios a la patria o a la humanidad.</p> <p>n) Conceder autorización al presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días.</p> <p>ñ) Decidir el traslado de la sede de las cámaras legislativas por causa de fuerza mayor o por otras circunstancias debidamente motivadas.</p> <p>o) Conceder amnistía por causas políticas.</p> <p>p) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución.</p> <p>q) Pronunciarse a través de resoluciones acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República.</p>
<p>Artículo 35. (2) La ley regulará un estatuto de los trabajadores.</p>	<p>Artículo 97. Iniciativa legislativa popular. Se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2 %) de los inscritos en el registro de electores, podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa.</p>

<p>Artículo 36. La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los colegios deberán ser democráticos.</p>	<p>Artículo 112. Leyes orgánicas. 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.</p>
<p>Artículo 37. (1) La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.</p>	<p>Artículo 113. Leyes ordinarias. Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara.</p>
<p>Artículo 37. (2) Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.</p>	<p>Artículo 115. Regulación de procedimientos de control y fiscalización. La ley regulará los procedimientos requeridos por las cámaras legislativas para el examen de los informes de la Cámara de Cuentas, el examen de los actos del Poder Ejecutivo, las invitaciones, el juicio político y los demás mecanismos de control establecidos por esta constitución.</p>

<p>Artículo 39. (2) Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.</p>	<p>Artículo 128. Atribuciones del presidente de la República. La o el presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado. (...) (3) Como Jefe de Estado y de Gobierno le corresponde: a) Designar, con la aprobación del Senado de la República, los embajadores acreditados en el exterior y los jefes de misiones permanentes ante organismos internacionales, así como nombrar los demás miembros del cuerpo diplomático, de conformidad con la Ley de Servicio Exterior, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.</p>
<p>Artículo 43. (2) Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.</p>	<p>Artículo 134. Ministerios de Estado. Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá los ministerios que sean creados por la ley</p>
<p>Artículo 45. (3) Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.</p>	<p>Artículo 136. Atribuciones. La ley determinará las atribuciones de los ministros y viceministros.</p>

<p>Artículo 46. Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.</p>	<p>Artículo 138. Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará: (1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas. (2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.</p>
<p>Artículo 51. (2) Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. (3) En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.</p>	<p>Artículo 141. Organismos autónomos y descentralizados. La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración Pública.</p>

<p>Artículo 52. La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.</p>	<p>Artículo 143. Régimen estatutario. La ley determinará el régimen estatutario requerido para la profesionalización de las diferentes instituciones de la Administración Pública.</p>
<p>Artículo 51. (3) Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente título vinculan a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).</p>	<p>Artículo 144. Régimen de compensación. Ningún funcionario o empleado del Estado puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado, salvo la docencia. La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado, de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio.</p>
<p>Artículo 53. (1). Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse, el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1 a). (3) El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.</p>	<p>Artículo 146. Proscripción de la corrupción. Se condena toda forma de corrupción en los órganos del Estado. En consecuencia: (...) (3) Es obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, la declaración jurada de bienes de las y los funcionarios públicos, a quienes corresponde siempre probar el origen de sus bienes, antes y después de haber finalizado sus funciones o a requerimiento de autoridad competente. (4) A las personas condenadas por delitos de corrupción les será aplicada, sin perjuicio de otras sanciones previstas por las leyes, la pena de degradación cívica, y se les exigirá la restitución de lo apropiado de manera ilícita. (5) La ley podrá disponer plazos de prescripción de mayor duración que los ordinarios para los casos de crímenes de corrupción y un régimen de beneficios procesales restrictivo.</p>

STC. 284/00 de 27 de noviembre (carácter subsidiario de amparo)... el carácter subsidiario de la jurisdicción de amparo, se hace preciso recordar que entre los requisitos que se exigen para poder acudir a esta sede jurisdiccional, y como el primero de ellos, figura el agotamiento de todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial [art. 44.1 a)]. Debe tenerse en presente que el art. 53.2 Ce atribuye la tutela de los derechos fundamentales, primariamente, a los tribunales ordinarios.

... de suerte cuando aquellas vías no han sido recorridas el recurso de amparo resultará inadmisibile. ¿recorridas?

... garantizar la correcta articulación entre este Tribunal y los órganos integrantes del Poder Judicial, a quienes primeramente corresponde la reparación de las posibles lesiones de derechos invocadas por los ciudadanos, de manera que la jurisdicción constitucional, solo puede intervenir una vez que, intentada dicha reparación, la misma no se ha producido.

<p>Artículo 54. Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.</p>	<p>Artículo 147. Finalidad de los servicios públicos. Los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Serán declarados por ley. En consecuencia: (...) (3) La regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines.</p>
<p>Artículo 55. (2) “Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.</p> <p>Párrafo. La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.</p>	<p>Artículo 150. Carrera judicial. La ley regulará el estatuto jurídico de la carrera judicial, el ingreso, formación, ascenso, promoción, desvinculación y retiro del juez, con arreglo a los principios de mérito, capacidad y profesionalidad; así como el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial. Párrafo I. La ley también regulará la Escuela Nacional de la Judicatura, que tendrá por función la formación inicial de los y las aspirantes a jueces, asegurando su capacitación técnica.</p>

<p>Artículo 57. (5) Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica.</p>	<p>Artículo 151. Independencia del Poder Judicial. Las y los jueces integrantes del Poder Judicial son independientes, imparciales, responsables e inamovibles y están sometidos a la Constitución y a las leyes. No podrán ser removidos, separados, suspendidos, trasladados o jubilados, sino por alguna de las causas establecidas y con las garantías previstas en la ley. (1) La ley establecerá el régimen de responsabilidad y rendición de cuentas de jueces y funcionarios del Poder Judicial. El servicio en el Poder Judicial es incompatible con cualquier otra función pública o privada, excepto la docente. Sus integrantes no podrán optar por ningún cargo electivo público, ni participar en actividad político partidista. (2) La edad de retiro obligatoria para los jueces de la Suprema Corte de Justicia es de setenta y cinco años. Para los demás jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial se establecerá de acuerdo con la ley que rige la materia.</p>
<p>Artículo 62. Corresponde al Rey: (...) (f) Expedir decretos acordados con el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes. (...) (i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.</p>	<p>Artículo 152. Integración. La Suprema Corte de Justicia es el órgano jurisdiccional superior de todos los organismos judiciales. Estará integrada por no menos de dieciséis jueces y podrá reunirse, deliberar y fallar válidamente con el quórum determinado por la ley que establece su organización. Estará dividida en salas, de conformidad con la ley.</p>

<p>Artículo 63. (2) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.</p>	<p>Artículo 154. Atribuciones. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) (4) Designar, de conformidad con la Ley de Carrera Judicial, los jueces de las cortes de apelación o sus equivalentes, de los juzgados de primera instancia o sus equivalentes, los jueces de la instrucción, los jueces de paz y sus suplentes, los jueces de cualesquier otros tribunales del Poder Judicial creados por la Constitución y las leyes.</p>
<p>Artículo 68. (1) El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.</p>	<p>Artículo 155. Integración. El Consejo del Poder Judicial estará integrado de la forma siguiente: (1) El presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien lo presidirá. (2) Un juez de la Suprema Corte de Justicia, elegido por el pleno de la misma. (3) Un juez de Corte de Apelación o su equivalente, elegido por sus pares. (4) Un juez de Primera Instancia o su equivalente, elegido por sus pares. (5) Un juez de Paz o su equivalente, elegido por sus pares. Párrafo I. Los integrantes de este consejo, con excepción del presidente de la Suprema Corte de Justicia, permanecerán en estas funciones por cinco años, cesarán en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales mientras sean miembros de dicho consejo y no podrán optar por un nuevo período en el consejo.</p> <p>Párrafo II. La ley definirá el funcionamiento y organización de este consejo.</p>

<p>Artículo 68. (2) La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado. La ley distribuirá el número total de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.</p>	<p>Artículo 156. Funciones. El Consejo del Poder Judicial es el órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial. Tendrá las siguientes funciones: (1) Presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos o candidatas para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial, de conformidad con la ley. (...) (8) Las demás funciones que le confiera la ley.</p>
<p>Artículo 68. (5) Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.</p> <p>Párrafo. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.</p>	<p>Artículo 157. Cortes de apelación. Habrá las cortes de apelación y sus equivalentes que determine la ley, así como el número de jueces que deban componerlas y su competencia territorial.</p>
<p>Artículo 69. (1). El Senado es la Cámara de representación territorial. (2) En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.</p>	<p>Artículo 158. Requisitos. Para ser juez de una corte de apelación se requiere: (1) Ser dominicano o dominicana. (2) Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. (3) Ser licenciado o doctor en Derecho. (4) Pertenecer a la carrera judicial y haberse desempeñado como juez de Primera Instancia durante el tiempo que determine la ley.</p>

<p>Artículo 70. (1) La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados y senadores, que comprenderán, en todo caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A los componentes del Tribunal Constitucional. b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno. c) Al defensor del pueblo. d) A los magistrados, jueces y fiscales en activo. e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo. f) A los miembros de las Juntas Electorales. <p>(2). La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.</p>	<p>Artículo 159. Atribuciones.</p> <p>Son atribuciones de las cortes de apelación:</p> <p>(1) Conocer de las apelaciones a las sentencias, de conformidad con la ley. (2) Conocer en primera instancia de las causas penales seguidas a jueces de primera instancia o sus equivalentes, procuradores fiscales, titulares de órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado, gobernadores provinciales, alcaldes del Distrito Nacional y de los municipios. (3) Conocer de los demás asuntos que determinen las leyes.</p>
<p>Artículo 76. (2) Será obligatorio comparecer a requerimiento de las cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.</p>	<p>Artículo 160. Juzgados de primera instancia.</p> <p>Habrán los juzgados de primera instancia o sus equivalentes, con el número de jueces y la competencia territorial que determine la ley.</p>

<p>Artículo 81. (1) Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. (2) La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.</p>	<p>Artículo 161. Requisitos. Para ser juez de primera instancia se requiere: (1) Ser dominicano o dominicana. (2) Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. (3) Ser licenciado o doctor en Derecho. (4) Pertenecer a la carrera judicial y haberse desempeñado como juez de paz durante el tiempo que determine la ley.</p>
<p>Artículo 82. (1). Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior. (2) La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. (3). La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y de fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación</p>	<p>Artículo 162. Juzgados de paz. La ley determinará el número de juzgados de paz o sus equivalentes, sus atribuciones, competencia territorial y la forma como estarán organizados.</p>

<p>Artículo 87. (3) Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500,000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.</p>	<p>Artículo 164. Integración. La Jurisdicción Contencioso Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso-administrativos de primera instancia. Sus atribuciones, integración, ubicación, competencia territorial y procedimientos serán determinados por la ley. Los tribunales superiores podrán dividirse en salas y sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación.</p>
<p>Artículo 92. (3) Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.</p>	<p>Artículo 166. Procurador General Administrativo. La Administración Pública estará representada permanentemente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa por el procurador general administrativo y, si procede, por los abogados que esta designe. El procurador general administrativo será designado por el Poder Ejecutivo. La ley regulará la representación de los demás órganos y organismos del Estado.</p>
<p>Artículo 93. Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.</p>	<p>Artículo 168. Jurisdicciones especializadas. La ley dispondrá de la creación de jurisdicciones especializadas cuando así lo requieran razones de interés público o de eficiencia del servicio para el tratamiento de otras materias.</p>

<p>Artículo 98. (1) El Gobierno se compone del presidente, de los vicepresidentes, en su caso, de los ministros y de los demás miembros que establezca la ley.</p>	<p>Artículo 169. Párrafo I. En el ejercicio de sus funciones, el Ministerio Público garantizará los derechos fundamentales que asisten a ciudadanos y ciudadanas, promoverá la resolución alternativa de disputas, dispondrá la protección de víctimas y testigos y defenderá el interés público tutelado por la ley. Párrafo II. La ley regulará el funcionamiento del sistema penitenciario bajo la dirección del Ministerio Público u otro organismo que a tal efecto se constituya.</p>
<p>Artículo 98. (4) La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.</p>	<p>Artículo 171. Designación y requisitos. El presidente de la República designará al procurador general de la República y la mitad de sus procuradores adjuntos. Para ser procurador general de la República o adjunto se requieren los mismos requisitos que para ser juez de la Suprema Corte de Justicia. La ley dispondrá la forma de designación de los demás integrantes del Ministerio Público.</p>
<p>Artículo 103. (2) Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.</p>	<p>Artículo 172. Integración e incompatibilidades. El Ministerio Público está integrado por el procurador general de la República, quien lo dirige, y por las y los demás representantes establecidos por la ley. Párrafo I. El Ministerio Público estará representado ante la Suprema Corte de Justicia por el procurador general de la República y por las y los procuradores adjuntos, de conformidad con la ley. Su representación ante las demás instancias judiciales será dispuesta por ley.</p>

<p>Artículo 103. (3) La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Artículo 173. Sistema de carrera. El Ministerio Público se organiza conforme a la ley, que regula su inamovilidad, régimen disciplinario y los demás preceptos que rigen su actuación, su escuela de formación y sus órganos de gobierno, garantizando la permanencia de sus miembros de carrera hasta los setenta y cinco años.</p>
<p>Artículo 104. (2) Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.</p>	<p>Artículo 174. Integración. El órgano de gobierno interno del Ministerio Público es el Consejo Superior del Ministerio Público, el cual estará integrado de la manera siguiente: (1) El procurador general de la República, quien lo presidirá. (2) Un procurador adjunto del procurador general de la República elegido por sus pares. (3) Un procurador general de Corte de Apelación elegido por sus pares. (4) Un procurador fiscal o su equivalente elegido por sus pares. (5) Un fiscalizador elegido por sus pares. Párrafo. La ley definirá el funcionamiento y organización de este consejo.</p>
<p>Artículo 105. La ley regulará: (a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. (b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.</p>	<p>Artículo 175. Funciones. Las funciones del Consejo Superior del Ministerio Público son las siguientes: (...) (5) Trasladar a representantes del Ministerio Público, provisional o definitivamente, de una jurisdicción a otra cuando sea necesario y útil al servicio, con las condiciones y garantías previstas en la ley, con excepción de las y los procuradores adjuntos del procurador general de la República. (...) (7) Las demás funciones que le confiera la ley.</p>

<p>(c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.</p>	
<p>Artículo 106. (2) Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.</p>	<p>Artículo 176. Defensa pública. El servicio de defensa pública es un órgano del sistema de justicia dotado de autonomía administrativa y funcional, que tiene por finalidad garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a la defensa en las distintas áreas de su competencia. El servicio de defensa pública se ofrecerá en todo el territorio nacional atendiendo a los criterios de gratuidad, fácil acceso, igualdad, eficiencia y calidad, para las personas imputadas que por cualquier causa no estén asistidas por abogado. La Ley de Defensa Pública regirá el funcionamiento de esta institución.</p>
<p>Artículo 107. El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.</p>	<p>Artículo 185. Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: (...) (4) Cualquier otra materia que disponga la ley.</p>
<p>Artículo 116. (1) Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.</p>	<p>Artículo 189. Regulación del Tribunal. La ley regulará los procedimientos constitucionales y lo relativo a la organización y al funcionamiento del Tribunal Constitucional.</p>

<p>Artículo 117. (2) Los jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.</p>	<p>Artículo 191. Funciones esenciales. La función esencial del defensor del pueblo es contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en esta Constitución y las leyes, en caso de que sean violados por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares que afecten intereses colectivos y difusos. La ley regulará lo relativo a su organización y funcionamiento.</p>
<p>Artículo 117. (3) El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.</p>	<p>Artículo 194. Plan de ordenamiento territorial. Es prioridad del Estado la formulación y ejecución, mediante ley, de un plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la Nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático.</p>
<p>Artículo 117. (4) Los juzgados y tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.</p>	<p>Artículo 195. Delimitación territorial. Mediante ley orgánica se determinará el nombre y los límites de las regiones, así como de las provincias y de los municipios en que ellas se dividen.</p>
<p>Artículo 117. (5) El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.</p>	<p>Artículo 196. La región. La región es la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional. La ley definirá todo lo relativo a sus competencias, composición, organización y funcionamiento y determinará el número de estas.</p>

<p>Artículo 119. La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.</p>	<p>Artículo 197.- La provincia. La provincia es la demarcación política intermedia en el territorio. Se divide en municipios, distritos municipales, secciones y parajes. La ley definirá todo lo relativo a su composición, organización y funcionamiento y determinará el número de estas.</p>
<p>Artículo 120. Las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento.</p>	<p>Artículo 198. Gobernador civil. El Poder Ejecutivo designará en cada provincia un gobernador civil, quien será su representante en esa demarcación. Para ser gobernador civil se requiere ser dominicano o dominicana, mayor de veinticinco años de edad y estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Sus atribuciones y deberes serán determinados por la ley.</p>
<p>Artículo 121. Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.</p>	<p>Artículo 199. Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.</p>

<p>Artículo 122. (1) La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la administración de justicia.</p>	<p>Artículo 200. Arbitrios municipales. Los ayuntamientos podrán establecer arbitrios en el ámbito de su demarcación que de manera expresa establezca la ley, siempre que los mismos no colidan con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes. Corresponde a los tribunales competentes conocer las controversias que surjan en esa materia.</p>
<p>Artículo 122. (2) El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.</p>	<p>Artículo 202. Representantes locales. Los alcaldes o alcaldesas del Distrito Nacional, de los municipios, así como las y los directores de los distritos municipales son los representantes legales de los ayuntamientos y de las juntas municipales. Sus atribuciones y facultades serán determinadas por la ley.</p>
<p>Artículo 122. (3) El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el rey por un periodo de cinco años. De estos, doce entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.</p>	<p>Artículo 203. Referendo, plebiscitos e iniciativa normativa municipal. La Ley Orgánica de la Administración Local establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales con el fin de fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local.</p>

<p>Artículo 123. (2) El presidente del Tribunal Supremo será nombrado por el rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en la forma que determine la ley.</p>	<p>Artículo 204. Transferencia de competencias a los municipios. El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos.</p>
<p>Artículo 124. (3) La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.</p>	<p>Artículo 205. Ejecución presupuestaria municipal. Los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y las juntas de distritos municipales estarán obligados, tanto en la formulación como en la ejecución de sus presupuestos, a formular, aprobar y a mantener las apropiaciones y las erogaciones destinadas a cada clase de atenciones y servicios, de conformidad con la ley.</p>
<p>Artículo 125. Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la administración de justicia mediante la institución del jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los tribunales consuetudinarios y tradicionales.</p>	<p>Artículo 207. Obligación económica de los municipios. Las obligaciones económicas contraídas por los municipios, incluyendo las que tengan el aval del Estado, son de su responsabilidad, de conformidad con los límites y condiciones que establezca la ley.</p>
<p>Artículo 126. La policía judicial depende de los jueces, de los tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca.</p>	<p>Artículo 210. Referendos. Las consultas populares mediante referendo estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración, con arreglo a las siguientes condiciones: (1) No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada. (2) Requerirán de previa aprobación congresual con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara.</p>

<p>Artículo 127. (1) Los jueces y magistrados así como los fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los jueces, magistrados y fiscales.</p>	<p>Artículo 214. Tribunal Superior Electoral. El Tribunal Superior Electoral es el órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso- electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre estos. Reglamentará, de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero.</p>
<p>Artículo 127. (2) La ley establecerá el régimen de incompatibilidades de los miembros del poder judicial, que deberá asegurar la total independencia de los mismos.</p>	<p>Artículo 219. Iniciativa privada. Párrafo. Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, podrá tomar las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.</p>
<p>Artículo 128. (2) Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.</p>	<p>Artículo 220. Sujeción al ordenamiento jurídico. En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con personas físicas o jurídicas extranjeras domiciliadas en el país, debe constar el sometimiento de estas a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República. Sin embargo, el Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de la relación contractual a jurisdicciones constituidas en virtud de tratados internacionales vigentes. Pueden también someterlas a arbitraje nacional e internacional, de conformidad con la ley.</p>

<p>Artículo 129. (1) La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.</p>	<p>Artículo 221. Igualdad de tratamiento. Con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes. La ley podrá conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en provincias fronterizas.</p>
<p>Artículo 131. (1) El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.</p>	<p>Artículo 226. Designación de autoridades monetarias. El gobernador del Banco Central y los miembros de designación directa de la Junta Monetaria serán nombrados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la ley. Durante el tiempo de su designación solo podrán ser removidos por las causales previstas en la misma.</p>
<p>Artículo 131. (2) El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.</p>	<p>Artículo 230. Fuerza legal y liberatoria de la unidad monetaria. Solo tendrán circulación legal y fuerza liberatoria los billetes emitidos y las monedas acuñadas por el Banco Central, bajo la garantía ilimitada del Estado y en las proporciones y condiciones que señale la ley.</p>

<p>Artículo 132.1 La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.</p>	<p>Artículo 232. Modificación del régimen de la moneda o de la banca. Por excepción a lo dispuesto en el artículo 112 de esta Constitución, la modificación del régimen legal de la moneda o de la banca, requerirá apoyo de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de una y otra cámara legislativa, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de esta, en cuyo caso se regirá por las disposiciones relativas a las leyes orgánicas.</p>
<p>Artículo 132.2 Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.</p>	<p>Artículo 234. Modificación del presupuesto. El Congreso podrá incluir nuevas partidas y modificar las que figuren en el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado o en los proyectos de ley que erogan fondos sometidos por el Poder Ejecutivo, con el voto de las dos terceras partes de los presentes de cada cámara legislativa.</p> <p>Párrafo. Una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, no podrán trasladarse recursos presupuestarios de una institución a otra sino en virtud de una ley que, cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa.</p>
<p>Artículo 132.3 Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación.</p>	<p>Artículo 236. Validez erogación. Ninguna erogación de fondos públicos será válida, si no estuviere autorizada por la ley y ordenada por funcionario competente.</p>

<p>Artículo 133.1 La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.</p>	<p>Artículo 239. Vigencia Ley de Presupuesto. Cuando el Congreso no haya aprobado el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado a más tardar al 31 de diciembre, regirá la Ley de Presupuesto General del Estado del año anterior, con los ajustes previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto, hasta tanto se produzca su aprobación.</p>
<p>Artículo 133.2 Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.</p>	<p>Artículo 241. Estrategia de desarrollo. El Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, elaborará y someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo, que definirá la visión de la Nación para el largo plazo. El proceso de planificación e inversión pública se regirá por la ley correspondiente.</p>
<p>Artículo 133. (3) Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.</p>	<p>Artículo 244. Exenciones de Impuestos y transferencias de derechos. Los particulares solo pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social. La transferencia de los derechos otorgados mediante contratos estará sujeta a la ratificación por parte del Congreso Nacional.</p>

<p>Artículo 133. (4) Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.</p>	<p>Artículo 245. Sistema de contabilidad. El Estado dominicano y todas sus instituciones, sean autónomas, descentralizadas o no, estarán regidos por un sistema único, uniforme, integrado y armonizado de contabilidad, cuyos criterios fijará la ley.</p>
<p>Artículo 134. (4) Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.</p>	<p>Artículo 246. Control y fiscalización de fondos públicos. El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.</p>
<p>Artículo 134. (7) La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.</p>	<p>Artículo 247. Control interno. La Contraloría General de la República es el órgano del Poder Ejecutivo rector del control interno, ejerce la fiscalización interna y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos y autoriza las órdenes de pago, previa comprobación del cumplimiento de los trámites legales y administrativos, de las instituciones bajo su ámbito, de conformidad con la ley.</p>

<p>Artículo 135. (2) El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus estados miembros.</p> <p>Párrafo. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.</p>	<p>Artículo 249. Requisitos.</p> <p>Para ser miembro de la Cámara de Cuentas se requiere ser dominicano o dominicana en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser de reconocida solvencia ética y moral, haber cumplido la edad de treinta años, acreditar título universitario y estar habilitado para el ejercicio profesional, preferiblemente en las áreas de contabilidad, finanzas, economía, derecho o afines, y las demás condiciones que determine la ley.</p>
<p>Artículo 135. (3) El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.</p>	<p>Artículo 251. Consejo Económico y Social.</p> <p>La concertación social es un instrumento esencial para asegurar la participación organizada de empleadores, trabajadores y otras organizaciones de la sociedad en la construcción y fortalecimiento permanente de la paz social. Para promoverla habrá un Consejo Económico y Social, órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social y laboral, cuya conformación y funcionamiento serán establecidos por la ley.</p>

<p>Artículo 135. (5) Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: (a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas administraciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno pudieran producirse. (b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. (c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.</p>	<p>Artículo 253. Carrera militar. El ingreso, nombramiento, ascenso, retiro y demás aspectos del régimen de carrera militar de los miembros de las Fuerzas Armadas se efectuará sin discriminación alguna, conforme a su ley orgánica y leyes complementarias. Se prohíbe el reintegro de sus miembros, con excepción de los casos en los cuales la separación o retiro haya sido realizada en violación a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, previa investigación y recomendación por el ministerio correspondiente, de conformidad con la ley.</p>
<p>Artículo 136. (4) Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.</p>	<p>Artículo 254. Competencia de la jurisdicción militar y régimen disciplinario. La jurisdicción militar solo tiene competencia para conocer de las infracciones militares previstas en las leyes sobre la materia. Las Fuerzas Armadas tendrán un régimen disciplinario militar aplicable a aquellas faltas que no constituyan infracciones del régimen penal militar.</p>

<p>Artículo 140. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.</p>	<p>Artículo 256. Carrera policial. El ingreso, nombramiento, ascenso, retiro y demás aspectos del régimen de carrera policial de los miembros de la Policía Nacional se efectuará sin discriminación alguna, conforme a su ley orgánica y leyes complementarias. Se prohíbe el reintegro de sus miembros, con excepción de los casos en los cuales el retiro o separación haya sido realizado en violación a la Ley Orgánica de la Policía Nacional, previa investigación y recomendación del ministerio correspondiente, de conformidad con la ley.</p>
<p>Artículo 141. (1) La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.</p>	<p>Artículo 257. Competencia y régimen disciplinario. La jurisdicción policial solo tiene competencia para conocer de las infracciones policiales previstas en las leyes sobre la materia. La Policía Nacional tendrá un régimen disciplinario policial aplicable a aquellas faltas que no constituyan infracciones del régimen penal policial.</p>
<p>Artículo 142. Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.</p>	<p>Artículo 261. Cuerpos de seguridad pública o de defensa. El Congreso Nacional, a solicitud del presidente de la República, podrá disponer, cuando así lo requiera el interés nacional, la formación de cuerpos de seguridad pública o de defensa permanentes con integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que estarán subordinados al ministerio o institución del ámbito de sus respectivas competencias en virtud de la ley. El sistema de inteligencia del Estado será regulado mediante de la ley.</p>

<p>Artículo 144. Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:</p> <p>(a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143. (b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial. (c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.</p>	<p>Artículo 270. Convocatoria Asamblea Nacional Revisora.</p> <p>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.</p>
<p>Artículo 147. (3) La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.</p>	<p>Artículo 277. Decisiones con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.</p> <p>Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rija la materia.</p>

<p>Artículo 149 (1) El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:</p> <p>(...)</p> <p>6.^a Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.</p> <p>7.^a Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.</p> <p>8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.</p> <p>En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.</p> <p>9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.</p> <p>(...)</p> <p>12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.</p>	<p>Decimosexta disposición.</p> <p>La ley que regulará la organización y administración general del Estado dispondrá lo relativo a los ministerios a los que se refiere el artículo 134 de esta Constitución. Esta ley deberá entrar en vigencia a más tardar en octubre de 2011, con el objetivo de que las nuevas disposiciones sean incorporadas en el Presupuesto General del Estado para el siguiente año.</p>
--	--

<p>(...)</p> <p>17.^a Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.</p> <p>18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.</p> <p>(...)</p> <p>22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.</p> <p>23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.</p>	
---	--

<p>Artículo 150. (1) Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.</p>	
<p>Artículo 150. (2) El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.</p>	
<p>Artículo 150. (3) El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.</p>	

<p>Artículo 157. (1) Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito. <p>3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.</p>	
<p>Artículo 161. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: (...) (b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca. (...) (d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.</p>	

<p>Artículo 162. (1) Están legitimados:</p> <p>a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el presidente del Gobierno, el defensor del pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.</p> <p>b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el defensor del pueblo y el Ministerio Fiscal.</p> <p>2. En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados.</p>	
<p>Artículo 163. Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.</p>	
<p>Cuarta disposición adicional. En las Comunidades Autónomas donde tengan su sede más de una audiencia territorial, los Estatutos de Autonomía respectivos podrán mantener las existentes, distribuyendo las competencias entre ellas, siempre de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de este.</p>	

Esta segunda edición de *La reserva de ley en Iberoamérica* de Rafael Díaz Filpo, consta de mil quinientos (1,500) ejemplares, se terminó de imprimir en el mes de abril de 2019 en los talleres gráficos de Serigraf, Santo Domingo, República Dominicana.
