

DOCTRINA

EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA CONSTITUCIONAL

Adriano Miguel Tejada*

I. Los Plazos

La materia constitucional ha recibido en los últimos tiempos una apreciable atención de nuestros hombres públicos gracias al desarrollo de las instituciones democráticas en el país, pues el libre juego de las ideas y el conflicto de los intereses de los diferentes sectores de la comunidad, encuentran su marco de acción en el conjunto de reglas generales que forma la constitución.

Precisamente, por ese carácter de marco, de limitante, de encuadre de las actividades del sistema político, la norma constitucional se considera superior a las demás que se crean dentro del esquema establecido por ella misma. Estas normas se llaman adjetivas, en contraposición a las constitucionales, que son llamadas sustantivas.

La constitución es el conjunto de reglas que organiza a los órganos del poder público y norma las relaciones de éstos con los particulares. Como es natural, dentro de este conjunto de normas las habrá de varios tipos. Para el caso específico que vamos a analizar, nos interesan las procesales.

Las normas de procedimiento se ocupan de la organización, funcionamiento y atribuciones de los diferentes órganos, en lo que se refiere a su intervención en los diferentes asuntos; a las formas que deben ser observadas y a la ejecución de los actos emanados de esos órganos, relativos a los asuntos de su incumbencia.¹ Las leyes de procedimiento son, en principio, obligatorias y su inobservancia acarrea la nulidad del acto realizado. Aunque la mayoría de las normas de

*Este es el primero de una serie de artículos sobre procedimiento en materia constitucional. El profesor Tejada es Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Jurídicas de la UCMM.

procedimiento son de forma, algunas, muy importantes, son de fondo.

Para la interpretación de las reglas procesales rigen los principios generales de interpretación elaborados por la doctrina y la jurisprudencia. Hay que hacer la salvedad de que, en lo que respecta a las normas formales, éstas deben ser interpretadas restrictivamente, a diferencia de las reglas de fondo donde el juez tiene más libertad.

Plazo es el tiempo dado a una persona para realizar un acto o para adoptar una decisión.² Los plazos se componen de cierto número de unidades de tiempo: horas, o días, o semanas, o meses, o años. Como regla general los plazos expresados en horas se computan de hora a hora y los expresados en días se computan en base a días completos que comienzan y terminan a la media noche.

Existen plazos francos y plazos no francos. En sentido general, son francos todos los plazos que tienen como punto de partida una notificación hecha a persona o a domicilio. No son francos los que no tienen como punto de partida estas notificaciones.

Los Plazos en la Constitución Dominicana.

La Constitución dominicana comprende varios tipos de plazos:

a) de horas:

Art. 8, 2d: Toda persona privada de su libertad será sometida a la autoridad judicial competente dentro de las cuarenta y ocho horas de su detención o puesta en libertad.

Art. 8, 2e: Todo arresto se dejará sin efecto o se elevará a prisión dentro de las cuarenta y ocho horas de haber sido sometido el arrestado a la autoridad judicial competente, debiendo notificarse al interesado dentro del mismo plazo, la providencia que al efecto se dictare.

a) de días:

Art. 20 : La terna deberá ser sometida a la Cámara donde se haya producido la vacante, dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuvie-

re reunido el Congreso, y en caso de no estarlo, dentro de los treinta primeros días de su reunión...

- Art. 33 : Las Cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de Febrero y el 16 de Agosto de cada año y cada legislatura durará noventa días, la cual podrá prorrogarse hasta por sesenta días más.
- Art. 39 : Todo proyecto de ley admitido en una de las Cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión...
- Art. 41 : Toda ley aprobada en ambas Cámaras será enviada al Poder Ejecutivo. Si éste no la observare, la promulgará dentro de los ocho días de recibida y la hará publicar dentro de los quince días de la promulgación; si la observare, la devolverá a la Cámara de donde procedió en el término de ocho días a contar de la fecha en que le fue enviada, si el asunto no fue declarado de urgencia, pues en este caso hará las observaciones en el término de tres días...
- Art.55,11: ...La terna deberá ser sometida al Poder Ejecutivo dentro de los quince días siguientes al de la ocurrencia de la vacante...
- Art. 60 : En caso de que el Vicepresidente de la República faltare definitivamente, asumirá el Poder Ejecutivo interinamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien, dentro de los quince días que sigan a la fecha de haber asumido estas funciones, convocará a la Asamblea Nacional para que se reúna dentro de los quince días siguientes y elija el sustituto definitivo ...En el caso de que por cualquier circunstancia no pudiere hacerse tal convocatoria, la Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho...
- Art. 89 : ...En los casos de convocatoria extraordinaria se reunirán sesenta días a más tardar después de la fecha de la ley de convocatoria.

Art. 118 : Para resolver acerca de las reformas propuestas, la Asamblea Nacional se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declare la necesidad de la reforma...

c) de meses:

Art. 89 : Las Asambleas Electorales se reunirán de pleno derecho tres meses antes de la expiración del período constitucional...

d) de años:

Art. 50,4: No estar en servicio militar o policial activo, por lo menos durante el año que preceda a la elección.

No nos referiremos a otros plazos perentorios establecidos en la constitución pero que no ofrecen dificultades procedimentales.

Pasemos a analizar las características de estos plazos. En primer lugar, no hay plazos francos. Los plazos previstos por la constitución, a excepción de los establecidos en el Art. 8, 2d y e, no implican una notificación a persona o a domicilio, y, por tanto, no caen dentro de esta categoría. Los previstos en el artículo a que hicimos referencia son plazos de horas, que tampoco constituyen plazos francos.³

Un punto más complicado es el del inicio del plazo, para algunas situaciones constitucionales. Por ejemplo, la constitución establece que el plazo para la promulgación se inicia cuando la ley es recibida por el Poder Ejecutivo y que la devolverá, en caso de observaciones, "en término de ocho días a contar de la fecha en que le fue enviada". Aquí ocurrieron dos cosas: o el legislador constituyente supuso que le llegó al Poder Ejecutivo el mismo día que le fue enviada, o quiso evitar la repetición de las mismas palabras en el artículo, para mejorar su redacción. Nos inclinamos por esta última interpretación.

Las dificultades con la redacción de este artículo pueden apreciarse mejor si se plantea la situación de que las Cámaras se reúnan fuera de la ciudad capital. Esta situación está prevista en el acápite 20 del Art. 37. Es evidente que si las Cámaras se encuentran reunidas en Barahona, por ejemplo, habrá que aumentar este plazo en razón de la distancia.

En otros casos, la constitución parece olvidar sus propias disposiciones. Por ejemplo: El artículo 118 establece que la Asamblea Nacional "se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley..." Si partimos de la disposición constitucional de que la ley se reputa conocida y es obligatoria dentro de un plazo que establece la ley, esto es, un día para el Distrito Nacional y dos días para el resto del país, el plazo es mayor de quince días, porque esa ley que ordena la reunión de la Asamblea Nacional no es obligatoria sino después de que pasen los plazos fijados para su obligatoriedad.

Por otra parte está el problema del final de los plazos, como es el término fatal de inicio de las legislaturas, o lo que es lo mismo, de la terminación de la legislatura anterior.

La dificultad radica en las disposiciones de los artículos 33 y 42 de la constitución, que como ha probado la experiencia reciente, pueden confluir en el tiempo.

El artículo 33 establece que "las cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año..." El artículo 42, por su parte, establece que "cuando fuere enviada una ley al Presidente de la República para su promulgación y el tiempo que faltare para el término de la legislatura fuere inferior al que se determina en el presente artículo para observarla (3 u 8 días, según el caso. A. M. T.), seguirá abierta la legislatura para conocer de las observaciones hasta el agotamiento de los plazos y del procedimiento establecido por el artículo 41".

La situación que puede presentarse es la siguiente: el Congreso Nacional reunido de manera extraordinaria, por convocatoria del Poder Ejecutivo, aprueba finalmente una ley el 26 de febrero y la remite al Presidente para su promulgación u observaciones. De acuerdo al artículo 42 la legislatura continúa abierta para esperar la decisión del Presidente, pero de acuerdo al artículo 33 de la constitución, indefectiblemente, la primera legislatura ordinaria del año legislativo debe ser abierta el 27 de febrero, es decir, al día siguiente. Todo se complica por las disposiciones del párrafo 1 del artículo 41 de la constitución que afirma que "los proyectos de ley que quedaron pendientes... al cerrarse la legislatura, deberán seguir los trámites constitucionales en la legislatura siguiente... (o) se tendrá como no iniciado".

A este respecto, han surgido dos doctrinas. La primera, que llamaremos de la "lógica reconducción" afirma que el voto del artículo

42 toma precedencia en este caso: la legislatura sigue abierta para esa ley específica y lo que ocurra es un acto de la legislatura finalizada que se mantiene abierta por una disposición expresa de la Constitución. Los partidos de la otra doctrina afirman que esta posición es ilógica porque equivaldría a la creación de legislaturas paralelas, situación absurda en nuestro derecho constitucional, y de que el plazo del artículo 33 de apertura de legislatura, es un plazo fatal que debe cumplirse a pena de nulidad.

Ambas doctrinas tienen pie en qué apoyarse.

Para responder a estas interrogantes, analizaremos el procedimiento legislativo ordinario.

De acuerdo al Artículo 33 de la Constitución, "las Cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año y cada legislatura durará noventa días, la cual podrá prorrogarse hasta por sesenta días más"... Se reunirán extraordinariamente por convocatoria del Poder Ejecutivo".

Es durante estos períodos de tiempo que las Cámaras proceden a realizar su función principal de elaborar normas generales de cumplimiento obligatorio, en la mayoría de los casos.

Cuando un proyecto de ley es sometido por cualquiera de las personas u organismos que tienen iniciativa, el mismo debe seguir un procedimiento de aprobación o rechazo en el Congreso. Los pasos principales de ese proceso son:

- a. El conocimiento del proyecto y/o su envío a la comisión correspondiente;
- b. las dos discusiones a que debe ser sometido en ambas cámaras;
- c. el envío al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación, el cual tiene la facultad de devolver al Congreso el proyecto con sus observaciones dentro del plazo establecido por la Constitución, las cuales serán discutidas por las Cámaras y cuya decisión aprobando el proyecto liga definitivamente al Ejecutivo (Art. 41 CRD).

En el país se presentó un caso en que las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley fueron declarados irrecibibles por el Congreso. Fue la situación de la controvertida ley 447 de expansión del beisbol profesional. El Presidente Guzmán envió la ley con sus observaciones tardíamente al Congreso, y éste por resolución, la devolvió al Ejecutivo prácticamente conminándolo a publicarla. Así fue.

En cuanto a las legislaturas paralelas, no hay precedentes en el país. Cuando se estableció la disposición del Artículo 42 que obliga a las Cámaras a conocer de las observaciones al Poder Ejecutivo no se tuvo en cuenta que las legislaturas podrían confluir en el tiempo. En efecto, el período máximo de que el Congreso Nacional, motu proprio, dispone para su labor es de ciento cincuenta días, o cinco meses, plazo que puede ser ampliado por convocatoria extraordinaria del Poder Ejecutivo. Durante el régimen del Dr. Balaguer, estas convocatorias extraordinarias nunca se prolongaban porque éste sólo las convocaba para el conocimiento específico de pocos asuntos. Ese no es el caso actual. El momento es oportuno para revisar las actuales teorías sobre la facultad del Ejecutivo de convocar extraordinariamente al Legislativo.

- a. **DOCTRINA BALAGUER:** El Congreso se reunirá exclusivamente para conocer de los asuntos que le envíe el Ejecutivo. (Cf. Dec 1125, del 7-6-1971. G. O. 9235).
- b. **DOCTRINA GUZMAN:** El Congreso se reunirá para conocer de los asuntos que le envíe el Ejecutivo y para los asuntos que quedaron pendientes en la legislatura.
- c. **DOCTRINA MAJLUTA:** El Congreso se reunirá para conocer de los asuntos que le envíe el Ejecutivo y para los asuntos pendientes, hasta la apertura de la legislatura ordinaria (Dec. No. 3421 del 26-7-1982, G. O. 9581).

Lo que tienen en común estas doctrinas es que en todas el Congreso está atado por el decreto del Ejecutivo y no puede conocer asuntos que no aparezcan en el decreto de convocatoria. Un sector de la doctrina considera que luego de convocado, el Congreso es libre de conocer cualquier asunto. Yo no suscribo esta opinión, porque entiendo que como parte del carácter presidencialista de nuestro sistema político, esta es una atribución excepcional del Ejecutivo, crea-

da con el único propósito de que sirva a sus intereses del momento.

El argumento a favor de la "unidad de las legislaturas" se basa en la ubicación de la convocatoria extraordinaria como parte del Artículo 33. En ese sentido, afirma esa opinión, sólo existen dos legislaturas en el año: La que se inicia el 27 de febrero y la del 16 de agosto, las cuales pueden contar de tres etapas:

- a. El término ordinario de 90 días,
- b. la prórroga hasta por 60 días,
- c. la convocatoria extraordinaria del Poder Ejecutivo:

Se afirma que si el legislador hubiese querido distinguirla, la hubiera denominado legislatura, como tuvo el cuidado en los Artículos 23 y 55 de "elegir" los jueces y "nombrar" a los Secretarios de Estado, etc., reconociendo específicamente el carácter de ambas designaciones. Además, el carácter restringido de la misma limita mucho la posibilidad de que sea reconocida como tal.

Me atrevería a afirmar, por conversaciones sostenidas con redactores de la Constitución de 1966, que ellos no previeron la posibilidad de que ambas legislaturas chocaran, pero que, al mismo tiempo, resulta absurdo pretender que puedan existir legislaturas paralelas, cuál sería el caso de si una cámara conociera las observaciones hechas por el Poder Ejecutivo a un proyecto de ley conocido en una legislatura distinta.

Para muchos, esta discusión sólo tiene un interés académico. En materia de procedimiento, las reglas procesales a veces plantean situaciones ridículas que deben resolverse usando los mecanismos establecidos. En el caso específico que nos ocupa, el inicio de la legislatura es un plazo fatal que elimina a la anterior y que debe ser observado. Por tanto, las objeciones del Poder Ejecutivo debieron ser introducidas como material nuevo en la legislatura que se inició el 27 de febrero y no como un remanente de la que finalizó el 26 del mismo mes. La importancia de este asunto radica en que si se permite al Ejecutivo utilizar como tiempo de la legislatura anterior, plazos de la nueva, se

estaría corriendo el riesgo de anular el poder de "veto legislativo" lo que haría ineficaz, en el caso del Congreso, los bloqueos a las iniciativas del Ejecutivo, a través de las demoras en el proceso de aprobación de las leyes. En el caso del Ejecutivo, se le estaría reconociendo el poder de pasar por encima de la Constitución y por tanto destruyendo el delicado equilibrio entre los dos poderes que es la base del clima de libertades de que disfrutamos. Por otra parte, si se permitiera la sobreimposición de legislaturas, se estaría contribuyendo a crear un caos legislativo innecesario, entorpecedor del imprescindible cuidado con que se debe proceder en estos asuntos tan delicados.

La razón de ser de los plazos es diferente, según se trate de materias estrictamente jurídicas o las políticas. El motivo final de establecer un plazo en materia legal es medir el interés del actor jurídico, que si no ejecuta su interés dentro del plazo determinado queda sometido a un régimen de caducidades y de pérdida de acciones que finalmente, anulan sus pretensiones.

El propósito del plazo en materia legislativa es forzar el logro de un consenso que demuestre que el proyecto es bueno y deseable. Si ese consenso no se logra en un plazo relativamente amplio (150 días, más sus ampliaciones por el Poder Ejecutivo, en el caso dominicano), es razonable pensar que el proyecto es, al menos, inoportuno. Por eso, la Constitución lo considera como "desechado" y debe "seguir los trámites constitucionales" en una nueva legislatura. Ese es el peso del plazo fatal del final de las legislaturas. Si un proyecto de ley no logró reunir a su alrededor suficiente consenso para ser aprobado, se considerará como no iniciado, y la ley obliga a iniciar todo el proceso de nuevo para medir el grado de interés del o los proponentes. Si se quiere, es otra aplicación más de los principios generales de procedimiento que rigen la acción en justicia, a la materia legislativa.

Por otra parte, en principio, las leyes procesales son de orden público y no pueden, por tanto, ser derogadas por convenciones particulares, y como afirma el Prof. Froilán Tavárez, el formalismo procesal "se justifica principalmente porque asegura la precisión y la firmeza deseable en la aplicación de las leyes..."⁴

Se podría arguir que lo establecido por el Art. 42 en el sentido de que las Cámaras continuarán en sesión hasta esperar las observaciones del Poder Ejecutivo, liga a las Cámaras, pero, como se ha demostrado, esta es una situación que no está prevista en la Constitución, excepto por el Artículo 41, párrafo 1, que declara que los

proyectos que quedaren pendientes “en cualquiera de las dos Cámaras al cerrarse la legislatura, deberán seguir los trámites constitucionales en la legislatura siguiente, hasta ser convertidos en ley o ser rechazados...” y esto significa que el proyecto se tendrá como no iniciado y debe ser introducido de nuevo en la forma establecida en los Artículos 39 y 40.

Como ya ha sido establecido jurisprudencialmente, la violación de los preceptos constitucionales de forma en la elaboración de la ley implican la nulidad de la misma. Tal fue el caso de la ley 80 y 90, y recientemente, la motivación del Poder Ejecutivo al devolver a la Cámara de Diputados de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos.

NOTAS

1. *Tavárez hijo, Froilán. ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL DOMINICANO. 5a. ed. Santo Domingo. Cachafú. 1964. Pág. 2*
2. *Tavarez, OP. CIT. Pág. 152.*
3. *Aunque existe discusión respecto a la naturaleza de franco o no de ciertos plazos, no hay dudas respecto a que los plazos de horas no constituyen plazos francos. Cf. Glasson y Tissier. TRAITE. Tavarez, OP. CIT. y Pérez, Artagnan, PROCEDIMIENTO CIVIL. T. I. Santo Domingo. Taller. 1985.*
4. *Tavarez, OP. CIT. Pág. 12*