



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
13 de mayo de 2020

DETEREL 113/2020

A la : Comisión Especial.

Atención : Charles Noel Mariotti Tapia

Vía : Lic. Mayra Ruiz de Astwood.
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

Cc : Lic. Mercedes Camarena Abreu.
Secretaria General Interina.

De : Welnel D. Félix F.
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Informe Constitucional sobre la Modificación del Reglamento Interno del Senado.

Ref. : Oficio No. 00002698 de fecha 12 de mayo de 2020
(Expediente 01343-2020-SLO-SE).

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de resolución indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

Se trata de una comisión cuya misión es analizar el reglamento frente a las circunstancias actuales, a los fines de su modificación para celebrar sesiones virtuales.

Facultad Senatorial:

La potestad que le otorga el Reglamento Interno del Senado de la República en su artículo 165 que dice: **“.Decisiones del Pleno.- Todo acuerdo adoptado por el Pleno del Senado tendrá la forma de ley o de resolución según la naturaleza del asunto en cuestión.”**

Procedimiento constitucional

El apoderamiento de la comisión consiste, en una interpretación, en realizar un estudio para sugerir la modificación constitucional. Como tal y en su carácter de comisión, no



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

puede presentar propuestas de iniciativa, la cual, al tenor de lo establecido por el Reglamento Interno del Senado en su artículo 341, solo puede ser presentada por uno o más senadores y de allí apoderar a la comisión de Administración Interior a los fines de su ponderación y decisión final.

Análisis constitucional

1.- Dimensión de legislación.

Al adentrarnos en analizar lo relativo a la posibilidad de la habilitación de sesiones del pleno del Senado de la República no presenciales (virtuales), se hace necesario enfocar la dimensión de las decisiones institucionales de su competencia en el marco de la Constitución dominicana. Si bien sus funciones son amplias, solo nos enfocaremos en la de legislar, como acto más común y peculiar, aunque ciertamente, no necesariamente más complejo que los demás: controlar, fiscalizar y representar.

1.1.- La función de legislación, a diferencia de las demás funciones, tiene un objetivo definido: votar las leyes que regulan la vida institucional de la nación. Ella conlleva, según María Asunción García, “[...] la determinación de conductas obligatorias para la sociedad por medio de la norma, la ley [...]”, o sea, moldea la vida social, cultural e institucional de la nación y reconstruye y define los comportamientos de las personas según las necesidades del Estado y del colectivo. El autor de este informe ha expresado en el libro *Técnicas Legislativas en la República Dominicana*: “El acto de presentar, conocer y aprobar un proyecto de ley, por muy particular que se considere, es de importancia capital para la sociedad y el Estado, pues está destinado a impactar y en su efecto provocar cambios en el sistema jurídico y debe, por tanto, pasar por el tamiz del estudio y de la ponderación por parte de los legisladores. No constituye una decisión sencilla, pues se trata de la organización del Estado y sus instituciones y de la regulación de la vida de las personas en sociedad.”

1.2.- La dimensión de legislar reviste situaciones y circunstancias cuyo resultado siempre será de impacto en todos los órdenes, por uninormativas o plurinormativas que se erija la legislación. Por tanto, como el acto más trascendental y de mayor importancia del Estado, después de la Constitución, debe estar revestido de todas las garantías posibles, no solo al momento de su presentación, sino de toma en consideración, estudio en comisiones o pleno, discusión en pleno y aprobación. Estas garantías conllevan, no solo las formalidades de su presentación, sino las posibilidades de la discusión, publicidad, acceso a fuentes, oposición, debate, intervención política, modificación, lectura y todo un universo de mecanismos propios de un análisis, cuyo resultado sea lo más óptimo posible para ordenar la vida en sociedad.

1.3.- La dimensión de legislar para el Estado no es solo el acto de votar una ley, sino que la misma debe reunir todas las condiciones que permitan el desarrollo del país y el



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

modelador de las conductas que le beneficien. Debe ser vista, por tanto, como el acto más trascendental del legislador, sin permitir que la interacción permanente con su producción reduzca su importancia y valorización y manejar su estudio y aprobación como un ejercicio más del plano laboral, que pueda realizarse aplicando mecanismos comunes, sin observar cuestiones relativas a su legitimidad, accesibilidad, conocimiento, asesoría, participación política, pluralidad, interacción, discusión y todo un universo de las reglas propias de las discusiones plenarias y bajo el principio democrático.

2.- Legitimidad de la legislación

2.1.- La producción legislativa, como acto, no se realiza de forma aislada, particular, subjetiva y desordenada, sino que, como tal, responde a una serie de criterios y procedimientos legislativos que deben ser observados. María Asunción García define el procedimiento legislativo como: “[...] el conjunto de actos preordenados jurídicamente a través de los cuales se forma y manifiesta la voluntad de las cámaras para el ejercicio de la función legislativa que tiene atribuida, en definitiva, para aprobación o no de una norma con rango de ley”. Estos actos preordenados se encuentran consagrados en la Constitución y en el reglamento interno de cada cámara.

2.1.- El procedimiento legislativo para la aprobación de las leyes no constituye un mero formalismo, sino que constituye, en sí mismo, la base de la legitimidad de las leyes. Siguiendo a Kelsen, las leyes encuentran su legitimidad, no solo a partir de los actores que la produjeron y su fundamento en su representación, a partir de una elección popular, sino en que las mismas observen el procedimiento establecido para su producción, encontrando su validez en su coherencia con la norma superior. Desde este punto de vista, la legitimidad de la ley le viene dada por el formalismo procedimental observado según lo planteado en la Constitución y el reglamento interno de cada cámara. Desde este punto de vista, la iniciativa legislativa en la que no se observa el procedimiento legislativo constitucional y reglamentario deviene en ilegítima y, por tanto, al violentar el procedimiento, es contrario a la constitución, tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en sus sentencias TC/0274/13, del 26 de diciembre de 2013 y la TC/0599/15 del 17 de diciembre de 2015.

2.2.- En el procedimiento legislativo y su legitimidad no solo se deben observar los criterios del procedimiento constitucional y reglamentario, sino otras cuestiones relacionadas con su discusión, que incluye: participación política, la apertura de debates, la discusión de grupos legislativos partidarios, las mociones, las consultas y otras cuestiones, pluralidad, participación de las minorías y observar los nuevos mecanismos de legitimidad, como lo son la transparencia y la publicidad. A ello se refirió el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0489/15 del 6 de noviembre de 2015, en la que concluyó en el conocimiento de los proyectos de ley “[...] se precisa de un debate público y abierto, por lo que existen reglas muy bien definidas para la formación y efectos de las leyes [...]”.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

2.3.- Desde el punto de vista planteado, la legitimidad de las normas no solo viene dada por la observancia del procedimiento legislativo, sino por el grado de participación política en la dinámica de su discusión, la pluralidad, participación de las minorías, los mecanismos garantistas de esa participación, el acceso a las fuentes que puedan permitir el conocimiento y la discusión, las garantías del voto y la toma de decisiones y la publicidad y transparencia en la decisión, todo desarrollado bajo a sombra del principio democrático, el que, según el Tribunal Constitucional de Colombia en sus sentencia C-003/03:

Atendiendo pues a la filosofía que inspira el principio democrático, ha de precisarse que, para que éste se entienda agotado, los actos decisorios o de poder que regularmente se expresan a través de la ley y de aquellas decisiones que corresponde adoptar a las Corporaciones Públicas territoriales de elección popular (asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales), deben ser, en todos los casos, el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un proceso en el que se garantice: el pluralismo, es decir, el derecho de todas las corrientes de pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; la participación, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas; el principio de las mayorías, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes sumen el mayor número de votos en torno a una misma posición, habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y la publicidad, o sea la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates.

2.4.- El procedimiento legislativo establecido en la Constitución y el reglamento interno es amplio, de allí que no nos detendremos a detallarlo en todo su universo. Lo primario, sin embargo, radica en la conformación válida del pleno, esto es, con la presencia de la mayoría de sus miembros en su sede constitucionalmente establecida o la que decida cada cámara; la toma de decisiones según las reglas de la mayoría o las votaciones calificadas, las discusiones a que debe ser sometida toda iniciativa, el espacio temporal que debe mediar entre una u otra discusión, sujeto de intervención e interpretación por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0217/19, del 23 de julio de 2019 y el período en que se tome la decisión o legislaturas.

3.- El procedimiento legislativo y las sesiones no presenciales: consideraciones sobre su inconformidad con la constitución.

3.1.- Antes de abordar la temática de la inconformidad con la constitución de las sesiones no presenciales (denominadas virtuales) bajo condiciones imprecisas y criterios ordinarios, hay que abordar la temática de lo que, hasta ahora, ha regido en el procedimiento



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

legislativo. En primer término, si bien la humanidad da pasos agigantados hacia las tecnologías, es indudable que, hasta ahora, la generalidad de los congresos se ha mantenido al margen de ella como mecanismo de reunión y toma de decisiones. Es indudable que, si bien los mecanismos virtuales pueden ser efectivos, la propia dinámica congresual amerita la participación presencial, que permite una interacción dinámica y discusiones diversas, en la que interactúan el lenguaje verbal, el lenguaje corporal y señalamientos directos, que impulsan la participación, el debate y la representatividad, en un espacio público destinado para ello, donde se toman las decisiones más colectivas. Es así que, hasta ahora, la norma ha sido la presencia de los legisladores en un lugar específico: el hemiciclo, y en las discusiones en los salones de comisiones, sin que se hayan planteado el uso de tecnologías más allá de trámites legislativos y sistemas de votaciones. Como tal ha sido concebido en la Constitución y asumido por los legisladores en toda la historia legislativa de la República Dominicana. Por tanto, un cambio tan radical amerita las argumentaciones y razones que la justifiquen, la aplicación de una adecuada hermenéutica constitucional y la ponderación precisa, dado el paradigma impuesto por el constituyente.

3.2.- El abordaje del procedimiento legislativo y lo relativo a lo, en principio, no conforme con la constitución de las sesiones no presenciales amerita el análisis del procedimiento mismo. En efecto, el artículo 84 de la Carta Magna establece: **“Artículo 84.- Quórum de sesiones.** En cada cámara es necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones.” En otras palabras, para poder quedar conformado y deliberar adecuadamente cada cámara, se necesita la presencia de la mayoría de los senadores, en la especie, de lo contrario no queda conformado el pleno y no puede dar inicio a la sesión. Hay que observar que la Constitución no deja resquicios de dudas en torno al quórum de reunión y cómo deben reunirse y tomar las decisiones, con un carácter cerrado, sin dejar abierta otras posibilidades o diferir a la definición o ampliación reglamentaria.

3.2.1.- El tema de fondo que subyace es el criterio de la presencia. En efecto, aunque queda claro lo la denominación de presencia, ante las circunstancias sujeto de este análisis, se necesita una interpretación, la que, sin menoscabo del estudio hermenéutico que realizaremos más adelante, se hace necesario agotar los métodos de interpretación.

3.2.2.- Para interpretar el significado constitucional de presencia hay que agotar el primer escalón, esto es la interpretación literal. Hay que establecer que, si es claro el mandato o la palabra, como la especie, habría que aplicarla directamente, con predominio de otras interpretaciones y sin necesidad de acudir a ellas para readecuar su significado y alcance. Pero dadas las circunstancias, es necesario acudir a su análisis.

3.2.3.- En efecto, la interpretación literal nos obliga a hurgar el significado de la palabra presencia, y para ello es necesario acudir a lo que, hasta ahora, se considera oficial, esto es, el diccionario de la lengua española. La presencia es definida como: “Asistencia



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

personal, o estado de la persona que se halla delante de otra u otras en el mismo sitio que ellas". En efecto, estar presente, es encontrarse en un mismo lugar que otros, frente a frente, o en el mismo sitio, tal como ocurre en el plenario de sesiones de las cámaras legislativas.

3.2.4.- Pueden considerarse definiciones alternas a la palabra presencia, asociadas a la virtualidad, que permitan imbuir la justificación de los objetivos virtuales, pero se trata de definiciones más allá de las adoptadas por los organismos de lugar, tendentes a condicionar la decisión a lo se pretende lograr. Esto es, forzar la definición acorde con la hipótesis para obtener un resultado. Este mecanismo no encuentra sustento en la interpretación, puesto que con una definición de tal naturaleza prejuzga el corolario, condicionado siempre a un análisis dirigido a obtener un resultado predefinido.

3.2.5.- Basado en lo expresado y en la interpretación literal, en principio, las decisiones de naturaleza legislativa que se tomen sin la presencia en un mismo lugar, frente a frente o en mismo sitio, devienen en ilegítimas y no son conforme con la constitución, a menos que la decisión no sea sometida a la ponderación y la razonabilidad adecuadamente, como analizaremos.

3.3.- En adición a lo establecido en el artículo 84, relativo a la conformación plenaria, la propia Constitución establece una serie de criterios que ameritan ser analizados. En efecto, la Carta Magna dispone lo relativo a la sede, al establecer en su artículo 13: "**Artículo 13.- Distrito Nacional.** La ciudad de Santo Domingo de Guzmán es el Distrito Nacional, capital de la República y asiento del gobierno nacional", entendiéndose como gobierno, según el artículo 4 "**Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes.** El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial".

3.3.1.- La sede del Senado de la República fue identificada, por igual, por el Reglamento Interno, que establece en su artículo 5: "**Artículo 5. Sede.-** El Senado de la República tiene su sede ordinaria en el Palacio del Congreso Nacional, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, salvo en aquellas situaciones de causas de fuerza mayor o en ocasión de disposición adoptada para el traslado de la sede".

3.3.2.- La sede no solo debe considerarse exclusivamente como el edificio donde se alojan las cámaras legislativas, sino como el lugar en que los legisladores deben reunirse para los fines de sus funciones. La identificación de la sede no es ambigua, sino que responde a la necesidad de que los legisladores tengan un lugar específico en donde desarrollar su labor legislativa y es allí y solo allí que deben efectuarla, garantizando así la presencia, participación política, publicidad, transparencia y participación popular. Asimismo, la sede del Congreso se erige como un símbolo del Estado, en el ejercicio de su organización jurídica y el poder público.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

3.3.4.- La sede no es un mero mecanismo formal, sino que, por igual se relaciona con la legitimidad y el procedimiento legislativo. De hecho, tanta importancia posee, que la propia Constitución ha indicado con precisión que las deliberaciones de las cámaras se realicen allí y solo a causa de fuerza mayor u otras circunstancias pueden ser trasladadas y sesionar en otro lugar de forma presencial, como dispone el artículo 93. 1.o) como atribución del Congreso: “Decidir el traslado de la sede de las cámaras legislativas por causa de fuerza mayor o por otras circunstancias debidamente motivadas” y el artículo 5 del Reglamento Interno citado.

3.3.5.- Ante lo planteado, frente al establecimiento de sesiones no presenciales (o virtuales), no queda claro dónde quedaría la sede del Congreso, como espacio de reunión y deliberación ni sus efectos posibles en la toma de decisiones.

3.4.- Un elemento a observar es la inmunidad por opinión establecida en el artículo 85 de la Constitución, que dispone: “**Artículo 85.- Inmunidad por opinión.** Los integrantes de ambas cámaras gozan de inmunidad por las opiniones que expresen en las sesiones”. Si bien puede interpretarse que la identificación de sesiones para referirse al espacio formal en que el legislador adquiere la inmunidad por opinión, surge la duda de que, dada las circunstancias, cuál sería la vulnerabilidad del legislador ante una sesión no presencial (virtual) frente a la protección que le da la Constitución. En la especie, si aplicamos la concordancia práctica constitucional, relativas a la presencia para conformar las sesiones y la identificación de la sede, quedan dudas referentes a la cuestión. En la especie, hay que asociar indefectiblemente la cuestión de la sede a la inmunidad por opinión que protege a los legisladores, puesto que, si se sesiona en un espacio que no es el destinado para ello o no se ha dispuesto por el propio pleno su traslado, aún se encuentre el quórum reunido, no existe sede y dicha reunión no goza de legitimidad ni validez.

3.4.1.- La inmunidad por opinión no puede verse como algo sencillo, arrastrado por las disposiciones que se tomen relativas a la celebración de sesiones no presenciales (o virtuales), pues allí subyace el ejercicio de la representación del legislador, la que puede verse limitada ante la indefinición de la cuestión, contra sus derechos y lo coloca en un estado de vulnerabilidad e inseguridad jurídica. Es una temática que, por su impacto e importancia, amerita ser dilucidada y claramente definida.

4.- Posibilidad de la Celebración de sesiones no presenciales (o virtuales)

4.1.- Si bien, como hemos analizado la normativa constitucional es clara, en cuanto a la celebración de sesiones presenciales e identificación de sede, siempre podrán existir excepciones, resultado de la aplicación de la interpretación constitucional, la hermenéutica y la ponderación, como analizaremos en estos apartados, tal como estableció el Tribunal Constitucional de Colombia en su citada sentencia C-003/03:



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

Respecto a las características de las reuniones corporativas, una primera lectura de las disposiciones constitucionales y legales citadas permiten señalar que, en principio, ellas deben ser presenciales y desarrollarse en la respectiva sede oficial, por ser ésta la forma más expedita de garantizar el verdadero debate democrático en cuanto ofrece mayores facilidades para la deliberación, la participación de la comunidad en las respectivas sesiones y para el ejercicio del control político directo. No obstante, atendiendo a una interpretación sistemática, armónica y temática del propio texto Superior y de las normas de inferior jerarquía que le son concordantes, resulta válido concluir que, si bien éstas parten de la necesaria presencia de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular en la sede oficial designada para el efecto, no es *per se* inconstitucional que, bajo condiciones de excepción donde está de por medio el funcionamiento de tales corporaciones y la propia institucionalidad democrática, las reuniones de éstas puedan llevarse a cabo por vías distintas -incluso no previstas por el Constituyente ni por el legislador ordinario- que en todo caso permitan garantizar las reglas básicas del juego democrático y político: el debate, la participación y la publicidad de los actos.

4.2.- La creación de las normas del Estado se realizan bajo un escenario del ideal. Tal como estableció el Tribunal Constitucional de Colombia en su sentencia citada “[...] la mayoría de los textos constitucionales se diseñan bajo un supuesto de orden y normalidad, estableciendo los parámetros generales de la actividad y comportamiento de los organismos estatales, de los gobernantes y gobernados en situaciones de paz o, a lo sumo, con el fin de asegurar que dichas situaciones constituyan el eje central del funcionamiento del Estado y tengan efecto de permanencia”, sin embargo, la dinámica de la vida del Estado y sus instituciones, no está sujeta a una existencia permanentemente lineal y pacífica, sino que puede enfrentarse a situaciones y circunstancias particulares que afectan el desenvolvimiento de los poderes públicos, esencial para la organización estatal, como lo son condiciones devenidas de declaratorias de estados de excepción, que en sus diferentes modalidades trastocan toda la dinámica institucional y afectan sus actuaciones y funcionamiento.

4.3.- Con todo y sus efectos, un estado de excepción no es una condición dirigida a anular la Constitución y poderes públicos, sino todo lo contrario, se dictan en defensa del Estado mismo, de los ciudadanos, de la propia Constitución y de los poderes públicos, quienes están llamados a tomar las decisiones para defender sus valores, principalmente el Congreso, actor principal y controlador de las decisiones políticas, tal como lo estableció el Tribunal Constitucional argentino en su sentencia sobre la Constitucional o no de las sesiones virtuales: “Por tanto, un estado de excepción no puede erigirse como un limitador del ejercicio de las funciones legislativas, sino todo lo contrario, el Congreso debe procurar mantenerse vigente y tomar para ello las decisiones que lo ameriten, danto así continuidad constante a su papel en la organización estatal”. Así, se hace necesario que el Senado continúe efectivamente con el desarrollo de sus funciones, garantizando la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

efectiva continuidad del Estado, bajo las modalidades que sean necesarias, respetando el principio democrático y observando la legitimidad de sus decisiones.

4.4.- Como elemento principal de la defensa de Constitución y del Estado que constituyen las declaratorias de los estados de excepción, se encuentra la protección de la vida, transversal a todos los derechos. En efecto, la protección de la vida misma es esencial en la toma de decisiones y en la hermenéutica y la interpretación armónica constitucional, su valor será determinante en los resultados y conclusiones.

4.5.- En la especie asistimos a una intención de habilitación, vía la modificación del reglamento, que procura que el Senado de la República pueda celebrar sesiones no presenciales (o virtuales), tomando como referencia la existencia de la declaratoria de un estado de emergencia, por la presencia de la pandemia del Covid-19 (coronavirus). Si bien la justificación es tal, adecuadamente, el planteamiento permitiría que, ante situaciones futuras similares, se puedan realizar sesiones virtuales, tanto del pleno como de las comisiones. La modificación reglamentaria, agrega un párrafo al artículo 17, que dispondrá: "**Párrafo: Las sesiones ordinarias y extraordinarias podrán ser celebradas de forma virtual en casos de declaratoria de estados de excepción o ante situaciones de fuerza mayor.**", lo propio ocurre las comisiones, al adicionar el artículo 129 ter, que expresa: "**Artículo 129.Ter. Reuniones virtuales de las comisiones.** Las reuniones de las comisiones del Senado serán virtuales, cuando el presidente de una comisión determinada convoque a los miembros de la misma, en el día y la hora específicos, para reunirse en línea y en tiempo real, a través de una plataforma tecnológica, cuando se presenten declaratoria de estados de excepción o situaciones de fuerza mayor, que impidan o pongan en riesgo la presencia de los senadores en el desarrollo de los asuntos que se les hayan encomendado para el estudio, deliberación e informe de una iniciativa determinada, en función de su competencia. Párrafo: Para la realización de dichas reuniones virtuales, se aplicarán las mismas reglas que para las reuniones de trabajo presencial de las comisiones establecidas en este reglamento y en los manuales internos". Asimismo, amplía la definición de fuerza mayor establecida en el artículo 24, como: "**Fuerza mayor.** Es todo hecho, situación, circunstancia o acontecimiento de la naturaleza o del hombre, de carácter imprevisible, inevitable e irresistible y extraño al ámbito de la actuación normal de las cosas, incluyendo, pero no limitado, a huelgas, motines, guerras, disturbio civil, social o político, calamidad pública, terremotos, incendios, inundaciones, huracanes u otros desastres naturales". Ante estos criterios, se amerita analizar cada uno de sus componentes, aplicando la debida hermenéutica constitucional.

4.6.- En efecto, como señalamos en los apartados anteriores, frente a una situación de estado de excepción, se hace necesario interpretar la aplicación del artículo 84 sobre la obligatoriedad de las sesiones presenciales, la definición de sede e identificación de la problemática que conlleva. Sobre ello, siempre será perentorio un ejercicio interpretativo constitucional que permita justificar y aceptar como legítimo el cambio y que forme parte



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

del fundamento de la iniciativa, dado que se trata de prohijar una aplicación particular del mandato literal de la Carta Magna y al paradigma seguido por el Congreso en su historia.

4.7.- Desde este punto de vista, la justificación constitucional del cambio se decanta por la protección de la salud y la vida y por la continuidad de las funciones del Congreso, principalísima en el Estado, máxime en un estado de emergencia. La cuestión radica en definir cuándo aplicar la excepción de la las sesiones no presenciales, en qué circunstancias de un estado de excepción o si su aplicación deviene de una mera fuerza mayor. Hay que observar que al momento de que un poder público tomar una decisión, debe ser coherente con lo establecido por el Estado y las recomendaciones de los organismos internacionales, no sustentado en sus propios criterios.

4.7.1.- En efecto, si el análisis en cuestión lo iniciamos por la justificación motivante del estado de emergencia declarado en el mes de marzo de este año, a partir de la presencia del virus Covid-19, para tomar una decisión de tal naturaleza habría que analizar el alcance de las recomendaciones y los niveles de aislamiento. En efecto, si bien estamos en presencia de una pandemia, el país no ha dispuesto un aislamiento total de las personas, sino recomendaciones sobre distancias posibles y prohibición de reuniones en lugares cerrados en que los participantes estén muy cercanos, realizando recomendaciones específicas sobre grupos vulnerables, identificando la edad y condiciones médicas. A partir de ello, es adecuado analizar si las motivaciones sustentan el cambio, sea en las prohibiciones de las reuniones en lugares cerrados, lo cual es posible realizar respetando distancias o las cuestiones sobre las vulnerabilidades.

4.7.2.- En ese sentido, como el Senado posee espacios en que se pueden realizar reuniones presenciales a distancias prudentes sin que necesariamente este en juego la salud o la vida, ello no constituiría una justificación institucional que amerite acudir a una sesión no presencial, trastocando el sentido del artículo 84. Sin embargo, si acudimos al tema de la edad y las condiciones de salud preexistente, es posible que encuentre justificación, de allí que sería factible aplicar las indicadas sesiones no presenciales y garantizar la salud y la vida de los legisladores y al mismo tiempo impulsar la actividad propia del Senado de la República como parte del Congreso, primer poder del Estado.

4.7.3.- La cuestión planteada no es pacífica, sino que se trata de identificar con precisión, aun en un estado de excepción, cuando realizar sesiones no presenciales, pues la propia declaratoria no necesariamente puede conllevar acudir a la virtualidad, si las circunstancias no lo ameritan. Baste el ejemplo del estado de emergencia declarado en el año 2017, en el cual no se aplicaron medidas restrictivas ni afectó el desenvolvimiento de la vida nacional.

4.7.4.- El análisis anterior nos lleva a la cuestión de la celebración de sesiones no presenciales ante situaciones de fuerza mayor. Sin entrar en mayores detalles sobre el tema, una cuestión circunstancial, como las señaladas en la definición, y sin impacto colectivo, momentáneo o focalizado, no puede dar lugar a la aplicación de una



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

interpretación constitucional que implique un cambio en el modelo constitucional de las sesiones presenciales. Ello conllevaría el relajamiento de la rigidez constitucional establecida en el artículo 84 con sus consecuencias posibles y se asumirían cambios y actuaciones reservadas a causas excepcionales. Es indudable que, en la especie, se anularían elementos propios del principio democrático que acompaña la toma de decisiones legislativas, como por ejemplo, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, mediante la exigencia pacífica y la movilización colectiva, sea frente a la sede del Congreso o en otro lugar del país.

4.7.5.- Es así que, si bien pueden ser factibles las sesiones no presenciales, tanto plenarias como de las comisiones, no deben celebrarse bajo cualquier situación de fuerza mayor, sino estar sujetas al propio ordenamiento constitucional y responder exclusivamente a causas de declaratorias de estado de excepción. Debe así existir conexidad, que conlleve una relación directa entre la medida de aplicar las sesiones virtuales y las condiciones de las declaratorias del estado de excepción que la justifiquen: bajo situaciones y circunstancias que realimente impidan que las reuniones presenciales no se puedan realizar. Tal criterio fue planteado por el Tribunal Constitucional de Colombia, en su sentencia citada: “En cuanto la medida de autorizar este tipo de reuniones no presenciales es excepcional y transitoria; es decir, que sólo opera cuando por razones de orden público no es posible que los concejos sesionen en la sede habitual, y únicamente durante el tiempo que dure el estado de conmoción interior, es necesario, para evitar el uso inadecuado y desmesurado de la precitada medida, que su realización esté precedida de una declaración del Gobierno Nacional en la que se definan aquellas zonas del territorio donde el Estado no esté en capacidad de brindar una protección especial a los miembros de los Concejos Municipales amenazados, ni tampoco de garantizar las reuniones presenciales en las respectivas sedes.”

4.8.- La factibilidad de las sesiones no presenciales pueden encontrar sustento en la interpretación constitucional, como hemos analizado, a partir de la necesidad de la continuidad del desarrollo del Estado y a protección de la salud y la vida de los legisladores y de todos aquellos que interactúan en la dinámica de la producción legislativa. Pero nunca se podrá perder de vista la dimensión de las funciones del congreso, principalmente la de legislar, tampoco la observación del procedimiento legislativo como mecanismos de legitimidad de las decisiones, que incluye una serie de características propias del desarrollo de las sesiones, tanto del pleno como de las comisiones. Como interpretación, la misma, al ser circunstancial, asociada a una condición particular del país, pierde su vigencia ante el advenimiento de la normalidad y ante ellos se aplica la regla, de allí que no es posible hacer extensiva la excepción a cualquier cuestión circunstancial y momentánea, bajo el criterio de fuerza mayor, en que el ejercicio hermenéutico no encuentre sustento.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

5.- Conclusiones y recomendaciones

5.1.- Aunque en principio, consideramos la posibilidad de la celebración de sesiones no presenciales bajo las circunstancias explicadas, surge la cuestión si ante el estado de actual de las situaciones y la normalización paulatina de la presencia de la pandemia Covid-19, se amerita de una modificación de tanto impacto, con consecuencias indefinidas y sin contar con las estructuras tecnológicas que impulsen su aplicación bajo los criterios y garantías señaladas. Es nuestra consideración una posible modificación, pero que incluya parámetros bien definidos y debidamente consensuados, adecuadamente justificados y con alcances concretos.

5.2.- Es consideración que, ante las posibilidades de la celebración de sesiones no presenciales (virtuales), se debe observar lo siguiente en la modificación reglamentaria:

- a) Las sesiones no presenciales, tanto del pleno como de las comisiones, solo deben celebrarse bajo previas declaratorias de estados de excepción;
- b) Las sesiones no presenciales, tanto del pleno como de las comisiones, solo deben celebrarse si las circunstancias de la declaratoria hacen imposible las celebraciones de las sesiones presenciales, como una pandemia y conmoción interior y de defensa en que el Estado no pueda garantizar la movilidad seguridad de los legisladores;

5.2.1.- Es oportuno recalcar que, ante sesión no presencial celebrada sin la previa existencia de un estado de excepción, limitante de ejercicio de derechos fundamentales, se podría violar el principio democrático de participación ciudadana, puesto que, al no existir una sede y no encontrarse reunido en el lugar reservado para ello, se convierte en una limitante para el reclamo público y la vigilancia que pueden ejercer las personas en la toma de decisiones legislativas.

5.3.- La celebración de las sesiones no presenciales siempre conllevará un riesgo. Principalmente en lo relativo a las garantías constitucionales del legislador, relativos a su inmunidad por opinión, cuya cuestión no es pacífica ni sencilla, sino que amerita seguridad jurídica para el mismo y evitar su vulnerabilidad. Es indudable que en las sesiones no presenciales bajo modalidad virtual se podría llegar a tener legisladores virtuales, que toman decisiones virtuales, con riesgo de autenticidad, que deliberan y votan sin estar reunidos como tal, sino bajo una imagen imprecisa y sin la solemnidad que amerita, no cónsono con su representación, con las consecuencias a la ciudadanía en la aplicación de las leyes. Podríamos asistir a la participación de legisladores con imposibilidades de acceso a las documentaciones necesarias y a la retroalimentación de la dinámica que brinda la comunicación e interacción presencial con otros legisladores o técnicos. Hay que observar que en una sesión no presencial (virtual) los legisladores pueden estar en sus casas u otro



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

lugar, sin que necesariamente el ejercicio de escuchar y reflexionar se pueda concretar. Por ello realizamos las siguientes recomendaciones:

- 1) La redacción de un capítulo sobre sesiones virtuales en el reglamento, que identifique con precisión los mecanismos de celebración, limitaciones y desarrollo.
- 2) Ante la convocatoria a una sesión virtual, proceder a la remisión anticipada de las iniciativas a debatir, para que la misma sea conocida por la totalidad de los miembros del Senado y puedan proceder a socializar. Incluye los informes de comisiones y otras cuestiones.
- 3) Publicidad y transparencia de las sesiones, utilizando los mecanismos tecnológicos de lugar.
- 4) Establecer los mecanismos para la celebración de reuniones no presenciales de la comisión coordinadora.
- 5) Establecer los mecanismos específicos para las reuniones no presenciales de comisiones (evitar la remisión genérica al desarrollo de las sesiones del pleno como se dispone en la propuesta de modificación al reglamento).
- 6) Pluralismo, o sea, la garantía de participación de todos los legisladores, a ser escuchados y sus opiniones debatidas, bajo el principio democrático y de intervención en igualdad de condiciones, que permita ejercer sus derechos como legislador y la representación, que incluye la toma de palabra, réplica, presentación de mociones, garantizando una deliberación efectiva y que las decisiones se tomen por mayoría, sin atropellar a las minorías.
- 7) Garantía de mecanismo tecnológico que permita la reunión de grupos políticos de legisladores o de reuniones particulares, si lo ameritan, bajo la toma de decisiones posibles.
- 8) Adopción de mecanismos posibles mediante los cuales los legisladores puedan tener acceso a documentación institucional rápida.
- 9) Que el voto emitido por cada uno de los legisladores sea plenamente identificable, sin ningún tipo de dudas y bajo mecanismos previos de identificación que no genere incertidumbres sobre la autenticidad de legislador y del voto.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

- 10) Aplicar plataformas tecnológicas adecuadamente desarrolladas, que permitan, en lo posible, identificación por mecanismos autenticadores, como huellas dactilares, voz y otros de igual naturaleza.
- 11) Garantía de participación de diputados, ante la posibilidad de sostener y defender su iniciativa.
- 12) Establecer los mecanismos idóneos para el conteo de los votos, para la visualización de los legisladores en pantallas adecuadas por parte del presidente.
- 13) Establecer los mecanismos adecuados para levantar las actas correspondientes, por las áreas autorizadas, así como otras decisiones posibles por parte del personal de apoyo, que incluye pase de lista, revisión de presencia, participación y otras acciones.
- 14) Que cada legislador tenga acceso a la tecnología adecuada que permita su participación, sin que por razones de ella u otras circunstancias se vea impedido de ello.

5.4.- Los criterios planteados, no limitativos, procuran otorgan legitimidad a las decisiones, preservar el principio democrático y garantizar la seguridad jurídica en el desarrollo de las sesiones y en el contenido de las decisiones.

Atentamente,

Welnel D. Félix F.
Director

WF