

*Capítulo en
Proyecto de Ley
de 76*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN DE COMISIONES
"Año del Desarrollo Agroforestal"

INFORME QUE RINDE LA COMISIÓN PERMANENTE DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS SIGUIENTES RESOLUCIONES DICTADAS POR EL JUEZ DE LA INSTRUCCIÓN PRIVILEGIADA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y NOTIFICADAS POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA:

- RESOLUCIÓN NO. 0032, MEDIANTE LA CUAL SE LE SOLICITA AL SENADO DE LA REPÚBLICA PONDERAR, EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 86, 87 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN, EL RETIRO DE LA PROTECCIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA CON RESPECTO AL CIUDADANO TOMMY ALBERTO GALÁN GRULLÓN, SENADOR DE LA REPÚBLICA POR LA PROVINCIA DE SAN CRISTÓBAL.
EXPEDIENTE NO. 00324-2017-PLO-SE
- RESOLUCIÓN NO. 0033, MEDIANTE LA CUAL SOLICITA AL SENADO DE LA REPÚBLICA PONDERAR, EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 86, 87 Y 89, DE LA CONSTITUCIÓN, EL RETIRO DE LA PROTECCIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA CON RESPECTO AL CIUDADANO JULIO CÉSAR VALENTÍN JIMINIÁN, SENADOR DE LA REPÚBLICA POR LA PROVINCIA DE SANTIAGO.
EXPEDIENTE NO. 00325-2017-PLO-SE

Historial y Objeto de las Resoluciones Judiciales de la Suprema Corte de Justicia, Nos.0032 y 0033, del 26 de mayo de 2017.

Las resoluciones arriba enunciadas fueron depositadas, tomadas en consideración y enviadas a la Comisión Permanente de Justicia el 31 de mayo de 2017 para que decida respecto a las mismas en un plazo de dos meses a partir de la remisión del requerimiento conforme lo dispone el artículo 87 de la Constitución.

De forma previa al apoderamiento, procede destacar que la Procuraduría General de la República inició una investigación tendente a determinar la comisión de supuestos ilícitos en el proceso de adjudicación y construcción de obras públicas por parte de la Constructora Norberto Odebrecht, S.A, vinculando, entre otros, a tres congresistas en funciones.

En el contexto del proceso investigativo, la Procuraduría General de la República, solicitó al Presidente a la Suprema Corte de Justicia designar al Juez de la Instrucción Privilegiada, en razón de la investidura de los legisladores imputados.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, mediante Auto No.37-2017 del 26 de mayo de 2017, designó el Juez de la Instrucción Especial a cargo de la investigación solicitada.

En la misma fecha, la Procuraduría General de la República formuló sendas órdenes de arrestos en perjuicio de los senadores citados, por presuntas violaciones a las disposiciones de los artículos 146 de la Constitución de la República; 123, 124, 125, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 265 y 266 del Código Penal Dominicano; 2 y 3 de la Ley No.448, del 6 de diciembre de 2006, sobre Soborno en el Comercio y la Inversión; 3, 4 y 18 de la Ley No.72-02, del 7 de junio de 2002, sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas; y 2 y 7 de la Ley No.82, Ley No. 82, del 16 de diciembre de 1979, sobre Declaración Jurada de Bienes.

A la vista del indicado requerimiento por parte del Ministerio Público, el Juez designado emite el 27 de mayo en curso las resoluciones No.0032 y 0033 antes descritas, con las cuales se le solicita al Senado de la República ponderar el retiro de la inmunidad parlamentaria a los senadores Tommy Galán Grullon y Julio Cesar Valentín Jiminian, en el contexto constitucional de los artículos 86 y 87, que tratan sobre la naturaleza y alcance de la inmunidad parlamentaria y el artículo 89, que define la extensión de las legislaturas ordinarias por un período anual de 150 días cada una, pudiendo el Poder Ejecutivo convocar de manera extraordinaria entre una y otra.

- Aspectos Constitucionales.

El régimen de las inmunidades parlamentarias inherentes a las funciones atribuidas a los congresistas dominicanos quedó consagrado en la primera Constitución del 6 de noviembre de 1844, en cuyo artículo 89 se estableció:

"Art. 89. - Los miembros de los Cuerpos Colegisladores no pueden ser arrestados ni procesados durante las sesiones, sin permiso de su respectivo Cuerpo, a no ser hallados in fraganti; pero en este caso, y en el de ser procesados, o arrestados cuando estuvieren cerradas las Sesiones legislativas, se deberá dar cuenta lo más pronto posible al respectivo Cuerpo para su conocimiento y resolución."

La Constitución establece las prerrogativas de la inviolabilidad por opinión y la protección a la función legislativa como propias de la función del congresista, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 85, 86 y 87, a saber:

"Artículo 85.- Inmunidad por opinión. Los integrantes de ambas cámaras gozan de inmunidad por las opiniones que expresen en las sesiones.

Artículo 86.- Protección de la función legislativa. Ningún senador o diputado podrá ser privado de su libertad durante la legislatura, sin la autorización de la cámara a que pertenezca, salvo el caso de que sea aprehendido en el momento de la comisión de un crimen. Si un legislador o legisladora hubiere sido arrestado, detenido o privado en cualquier otra forma de su libertad, la cámara a que pertenece, esté en sesión o no, e incluso uno de sus integrantes, podrá exigir su puesta en libertad por el tiempo que dure la legislatura. A este efecto, el Presidente del Senado o el de la Cámara de Diputados, o un senador o diputado, según el caso, hará un requerimiento al Procurador General de la República y, si fuese necesario, dará la orden de libertad directamente, para lo cual podrá requerir y deberá serle prestado todo el apoyo de la fuerza pública.

Artículo 87.- Alcance y límites de la inmunidad. La inmunidad parlamentaria consagrada en el artículo anterior no constituye un privilegio personal del legislador, sino una prerrogativa de la cámara a que pertenece y no impide que al cesar el mandato congresual puedan impulsarse las acciones que procedan en derecho. Cuando la cámara recibiere una solicitud de autoridad judicial competente, con el fin de que le fuere retirada la protección a uno de sus miembros, procederá de conformidad con lo establecido en su reglamento interno y decidirá al efecto en un plazo máximo de dos meses desde la remisión del requerimiento".



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN DE COMISIONES
"Año del Desarrollo Agroforestal"

- Análisis Preliminar del Régimen de las Prerrogativas Parlamentarias.

Estas aluden, en sentido general, al conjunto de derechos y garantías que la Constitución ofrece al Parlamento como institución, a efectos de salvaguardar su independencia, el libre y normal accionar en el desempeño de su función constitucional, su seguridad e independencia.

En un ejercicio de análisis de las normas constitucionales de 19 países de América Latina y del Caribe, observamos que en todas, sin excepción, se regulan ambas prerrogativas institucionales bajo distintos sistemas o modalidades de conceptualización y procedimientos.

Esta Comisión con el propósito de fundamentar la decisión que presentamos a consideración del Pleno, ha considerado pertinente examinar las garantías propias de la función del Congreso dentro del marco legal establecido al respecto.

El artículo 85 de la Constitución establece la inmunidad de opinión, para los integrantes de ambas cámaras, por sus pronunciamientos durante el desarrollo de las sesiones. Es una prerrogativa propia del parlamentarismo mundial en el contexto de las democracias representativas y su ámbito de aplicación exime de responsabilidad jurídica al legislador por planteamientos propios de su ejercicio parlamentario, siempre que se manifiesten durante el desarrollo de las sesiones.

Una interpretación aceptada por la doctrina contemporánea, casi de manera unánime, es que la inviolabilidad del legislador por sus opiniones aplica de igual forma también para los votos emitidos, en razón de que la consecuencia natural del apoyo o rechazo a una determinada iniciativa se refleja indisolublemente en la decisión del pleno concretizada en la voluntad mayoritaria, así como cuando el fallo de un Juez es consecuencia directa de los fundamentos y argumentaciones que expresa el cuerpo de una sentencia.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN DE COMISIONES
"Año del Desarrollo Agroforestal"

En mérito a los conceptos antes expuestos, esta Comisión considera oportuno resaltar los siguientes planteamientos insertados en el texto Comentarios a la Constitución dominicana, que indican lo siguiente, citamos: *En el caso de la Constitución dominicana, la inmunidad de opinión debe entenderse que afecta tanto a las opiniones como a los votos emitidos en las sesiones de las cámaras. Aún más, los autores entienden que dicha prerrogativa debe extenderse más allá de las sesiones plenarias, a las opiniones vertidas por los congresistas durante las reuniones de las comisiones, así como también a las iniciativas que puedan presentar o enmiendas que pudieran surgir en las discusiones sobre las mismas, siempre que la actividad en cuestión ocurra dentro de la sede del Congreso de la República.*

En este contexto es preciso destacar que el Reglamento del Senado configura el voto del legislador como un deber funcional y una obligación. De manera particular, el artículo 24 del Reglamento define el acto de votación de la manera siguiente: *Acción y efecto de emitir un voto en el cual cada legislador expresa su preferencia individual sobre los asuntos que le son sometidos a decisión.*

Del mismo modo, en la Sección II, en su artículo 60, sobre los derechos de los legisladores, y en la Sección IV, en su artículo 62, sobre las obligaciones de los Senadores, se dispone la atribución participar con voz y voto en las sesiones plenarias y de las comisiones legislativas.

De igual forma también, en el Capítulo II, sobre la Discusión Parlamentaria, las reglas del debate parlamentario inician con el Derecho a la palabra, establecida en el artículo 200, y culmina con el proceso de la votación, definido en el artículo 215 como el acto personal e indelegable por medio del cual los senadores expresan su voluntad sobre un determinado asunto sometido a consideración y decisión.

De lo antes establecido, se puede inferir que las opiniones y los votos son atribuciones propias del legislador en el ejercicio de sus funciones y pueden considerarse actos parlamentarios soberanos y eximentes de responsabilidad jurídica y política, en virtud del mandato de representación que ostenta el legislador.

En lo que respecto a la inmunidad parlamentaria, artículos 86 y 87, la garantía se constituye en un requisito de procedibilidad que impide la aplicación o ejecución de medidas que coarten la libertad personal del legislador o que restrinjan otros tipos de libertades, sin previamente haberse autorizado su levantamiento, salvo en los casos de flagrante delito.

- Solicitud para el Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria

De conformidad a lo que se ha establecido, el apoderamiento de esta Comisión se circunscribe a la solicitud al Senado de la Republica por parte del Juez de la Instrucción Especial de la Jurisdicción Privilegiada de la Suprema Corte de Justicia para que se pondere el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de los senadores Tommy Alberto Galán Grullón y Julio Cesar Valentín Jiminián por la comisión de supuestos ilícitos enunciados precedentemente.

De forma preliminar es importante puntualizar que el Título I de la Constitución de la República consagra los principios democráticos que rigen y organizan el Estado dominicano.

El artículo 4, en particular, delimita la estructura política y establece las funciones de cada Poder Constitucional, las cuales son indelegables y deben ser ejercidas de manera independiente siempre sujetas a la Constitución y a las leyes.

En este contexto, el apoderamiento de esta Comisión nos obliga a analizar en forma rigurosa los expedientes tramitados, verificando aspectos de forma y fondo que involucren los argumentos y motivaciones de las imputaciones, sin que de manera absoluta lo anterior signifique o pueda interpretarse como un juzgamiento respecto a las imputaciones realizadas por el Ministerio Público a los senadores y sobre las que habrá de decidir la autoridad judicial competente apoderada para tales fines.

En este sentido, la Comisión en el ejercicio de su responsabilidad, se ha circunscrito a valorar la pertinencia, fundamentación y oportunidad de la solicitud y a garantizar que se cumpla el debido proceso y la tutela efectiva de los derechos fundamentales de los senadores antes citados y se preserve la independencia del cuerpo legislativo dentro del contexto constitucional, legal y reglamentario.

Establecido lo anterior, nos permitimos hacer las siguientes puntualizaciones respecto a la instancia judicial que formalizó el apoderamiento del Senado de sendas solicitudes que procuran el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de dos senadores, cuyo objeto de decisión es el fundamento de este informe:

➤ Sobre la Resolución Judicial que solicita el Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria:

- La solicitud del levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria es la manifestación formal de la petición de autorización a la Cámara correspondiente para proceder en causas penales seguidas a uno de sus miembros, siempre que se requiera la adopción de medidas privativas o restrictivas de la libertad personal del imputado.
- El Senado, a la vista de esta solicitud, debe valorar los méritos procesales que formula el órgano jurisdiccional, sin detenerse en la inocencia o culpabilidad de los investigados.
- La solicitud del levantamiento debe estar debidamente sustentada y motivada y cumplir con los requisitos materiales y formales de su fundamentación.
- En el caso que nos ocupa, el Senado fue notificado de las resoluciones judiciales mediante Acto de Alguacil No. 469 del 29 de mayo de 2017, a instancias del Procurador General de la República, cuando la Constitución dispone que la solicitud y su correspondiente notificación es competencia de la autoridad judicial competente.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN DE COMISIONES
"Año del Desarrollo Agroforestal"

- Dentro del contexto doctrinario y jurisprudencial, el contenido de la solicitud debe basarse en argumentaciones que permitan al legislador obrar y estar en capacidad, mínimamente, de reflexionar y advertir, si es el caso, la valoración política de los hechos atribuidos a los legisladores investigados, así como apreciar las circunstancias de los hechos en cada caso individual y con copia fiel de la documentación probatoria que avalan los mismos.
- Las decisiones jurisdiccionales deben estar motivadas de manera adecuada y coherente; lo contrario, pudiera configurar una decisión arbitraria y que por vía de consecuencia, se pueda reputar inconstitucional.
- A favor de los razonamientos precedentes, varias sentencias del Tribunal Constitucional dominicano han sentado jurisprudencia constante sobre el deber de los tribunales de desarrollar los medios en que fundamentan sus pretensiones, de qué manera se produce la valoración de los hechos, cuales son las pruebas que sustentan la tipicidad de los ilícitos y el derecho que se corresponde aplicar, evitando la simple enunciación genérica de las disposiciones legales que presuntamente han sido violadas, como en efecto ha ocurrido con las solicitudes tramitadas al Senado y que son objeto de este Informe. Ver sentencias TC/009/13 y TC/0077/14, entre otras.
- Estas deficiencias procesales e insuficiencias argumentativas del requerimiento, pudieran contravenir principios constitucionales y propiciar la configuración de la nulidad de los actos asociados y sus consecuencias jurídicas.
- El incumplimiento del debido proceso y de otras garantías tutelares propias de las funciones del Congreso, advierten la necesidad de exigir que en eventuales peticiones de levantamiento de inmunidad parlamentaria, estos vicios procesales sean subsanados de manera que la cámara apoderada, pueda estar en condiciones de valorar la formulación jurídica de los hechos imputados y por vía de consecuencia, estar en condiciones de decidir si procede o no la solicitud del retiro de la inmunidad en cada caso particular.

- El fundamento de las inmunidades parlamentarias responde a un interés superior que es la funcionalidad e independencia de la Cámara legislativa, por lo que el bien jurídicamente protegido es el mandato de representación que ostentan los legisladores, lo que hace absolutamente necesario que los requisitos y procedimientos procesales para la solicitud del retiro o cese de la protección legislativa, se ajusten a lo que dispone la Constitución, las leyes y los Reglamentos Internos.

- Sobre las Medidas de Coerción dictadas por el Juez de la Instrucción Especial:
 - En fecha 6 de junio de año en curso, el Juez de la Instrucción Especial de la Jurisdicción Privilegiada designado para los casos bajo estudio, conoció la solicitud del Ministerio Público respecto a órdenes de arresto en contra de los ciudadanos senadores Tommy Alberto Galán Grullón y Julio Cesar Valentín Jiminián, entre otros, decidiendo el Magistrado, imponer una garantía económica e impedimento de salida del país, al tenor de lo dispuesto en el artículo 226 de la Ley No.76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal y sus modificaciones.
 - De manera puntual, la Constitución dominicana dispone que para que un legislador pueda ser arrestado, detenido o privado en cualquier otra forma de su libertad, previamente debe autorizarse el retiro de la inmunidad, siempre y cuando la legislatura se encuentre abierta y salvo en los casos de aprehensión por la comisión de flagrante delito.
 - La interpretación de estos enunciados debe correlacionarse con la garantía que configura la libertad personal del legislador así como también las manifestaciones derivadas de ese derecho fundamental en su contexto multidimensional, como son la libertad de expresión y la libertad de tránsito, entre otros.
 - El Congreso, como órgano legítimamente representativo de la Nación, tiene atribuciones y competencias en materia legislativa, de fiscalización y de control político inherentes a la teoría de la representatividad que encarna la soberanía nacional.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN DE COMISIONES
"Año del Desarrollo Agroforestal"

- Hoy día a los parlamentos se le exige una labor institucional compartida con otros órganos legislativos y que se formalizan mediante la adopción de resoluciones, declaraciones y proyectos de iniciativas legislativas marco, con la participación, el debate y el estudio de problemáticas mundiales que requieren ser reguladas o actualizadas.
- El Poder Legislativo, en este sentido, comporta un activismo internacional de gran liderazgo e incidencia global. A la fecha, tanto la Cámara de Diputados como el Senado han integrado 60 Grupos Parlamentarios de Amistad con 44 países y son sujetos con plenitud de derechos de la Unión Inter-Parlamentaria Mundial, UPI, órgano global y mediador en los contactos multilaterales para 140 parlamentos nacionales, entre otras participaciones en organismos y foros internacionales.
- Este ejercicio comporta una transformación de la forma tradicional del ejercicio de la función congresual y nos lleva a dimensionar la función legislativa más allá del ámbito territorial nacional que nos obliga a interactuar con la comunidad internacional para mejorar las atribuciones propias de los congresos.
- Ciertamente, la autoridad judicial, dentro de la esfera de su competencia y en cualquier etapa de un proceso penal, puede considerar necesaria la imposición de medidas privativas o restrictivas de la libertad en cualquiera de sus manifestaciones. Ahora bien, si tales medidas tienen el propósito de privar o restringir la libertad del legislador, la autoridad judicial competente tiene que solicitar el retiro de la inmunidad a la cámara correspondiente, como un requisito de procedibilidad previo y de carácter obligatorio para que las mismas puedan ser aplicadas. Lo contrario sería desconocer la supremacía de la Constitución y colocarse al margen de las competencias de los poderes públicos estatuidos.

➤ **Sobre la Ponderación respecto al Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria**

- La inmunidad parlamentaria está condicionada a criterios de oportunidad, pertinencia y utilidad procesal para su levantamiento, así como a la valoración política de la cámara correspondiente.
- A la luz de los hechos y como verdad irrefutable, esta Comisión ha podido constatar que tanto el Senador Tommy Galán Grullón como Julio Cesar Valentín Jiminián, han estado siempre dispuestos a someterse al escrutinio y a la investigación que ha abierto el Ministerio Público por los hechos imputados.
- El régimen de las inmunidades adoptado por el constituyente dominicano no impide que un congresista pueda ser imputado e investigado, por lo que la inmunidad parlamentaria, de ningún modo, exime que los legisladores denunciados estén en la obligación de responder ante la justicia por sus hechos personales, si es el caso.
- A los senadores Tommy Alberto Galán Grullón y Julio Cesar Valentín Jiminián, les asiste la presunción de inocencia, garantía consagrada en tratados internacionales sobre derechos humanos y en la propia Constitución de la República e implica que toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se le dicte sentencia condenatoria con la autoridad de la cosa juzgada.
- La presunción de inocencia ha dejado de ser un principio general para convertirse en el derecho constitucional a recibir la consideración y el respeto que protege la dignidad, el honor, la intimidad y el buen nombre de cualquier persona frente a imputaciones y hasta que la culpabilidad haya sido legalmente declarada.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN DE COMISIONES
"Año del Desarrollo Agroforestal"

- El Senado de la República forma parte integral del Poder Legislativo y en tal virtud, se sujeta y acata el mandato imperativo de la Constitución y las leyes como órgano depositario de la soberanía nacional. No obstante, es su deber advertir que las actuaciones de los poderes públicos deben estar siempre sujetas a los límites que impone la propia Constitución y las leyes, y a los criterios de razonabilidad, utilidad y oportunidad que las hagan justas y efectivas.

Por todo lo precedentemente expuesto, esta Comisión, con relación a la solicitud remitida por el Juez de la Instrucción Especial de la Suprema Corte de Justicia, a instancias del Procurador General de la República, Dr. Jean Alain Rodríguez, mediante Acto de Alguacil No. 469-2017, de fecha 29 de mayo de 2017, que solicita al Senado de la República ponderar en los términos de los artículos 86, 87 y 89 de la Constitución, el retiro de la protección legislativa a los ciudadanos: Tommy Alberto Galán Grullón y Julio César Valentín Jiminián, senadores de la República por las provincias San Cristóbal y Santiago, respectivamente, HA RESUELTO: rendir informe desfavorable solicitando el rechazo de la solicitud de levantamiento de la inmunidad por improcedente y al margen de los principios de utilidad y oportunidad a los fines del desarrollo del proceso judicial iniciado.

La Comisión solicita la inclusión de este informe legislativo en la Orden del Día de la presente Sesión del Pleno Senatorial, para fines de conocimiento y aprobación.

POR LA COMISIÓN:


ARISTIDES VICTORIA YEB
PRESIDENTE



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN DE COMISIONES
"Año del Desarrollo Agroforestal"

JULIO CÉSAR VALENTÍN JIMINIÁN
VICEPRESIDENTE

JOSÉ RAFAEL VARGAS PANTALEÓN
SECRETARIO

FÉLIX RAMÓN BAUTISTA
MIEMBRO

AMABLE ARISTY CASTRO
MIEMBRO

LUIS RENÉ CANAÁN ROJAS
MIEMBRO

PRIM PUJALS NOLASCO
MIEMBRO

SANTIAGO JOSÉ ZORRILLA
MIEMBRO

CHARLES N. MARIOTTI TAPIA
MIEMBRO

AVY/MR/eg
Dpto. Coordinación de Comisiones
24 de julio de 2017