

APUNTES SOBRE EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Eduardo Jorge PRATS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La limitación del mandato presidencial. Argumentos a favor y en contra*. III. *La reelección presidencial en la República Dominicana*. IV. *Reforma constitucional de 2015*. V. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La cuestión de que una persona mantenga en sus manos el poder del gobierno de un pueblo de manera indefinida ha sido tema de discusión a lo largo de la historia. Claro está, en unas épocas más que en otras. Pero siempre ha sido un tema de disputa. Ya en la antigua Grecia se escuchaban los razonamientos de los grandes pensadores de la época al respecto, como, por ejemplo, el caso de Aristóteles, quien sostenía que

Quizá podría decirse que, de todos modos, es malo que sea un hombre y no la ley quien ejerza la soberanía, estando sujeto a las pasiones que afectan al alma... Es preferible que mande la ley antes que uno cualquiera de los ciudadanos, y por esta misma razón, aun si es mejor que gobiernen varios, éstos deben ser establecidos como guardianes y servidores de las leyes... Así pues, el que defiende el gobierno de la ley, parece defender el gobierno exclusivo de la divinidad y de la inteligencia; en cambio el que defiende el gobierno de un hombre añade también un elemento animal; pues tal es el impulso afectivo, y la pasión pervierte a los gobernantes y a los hombres mejores. La ley es, por tanto, razón sin deseo.¹

La prohibición de la reelección presidencial consiste básicamente en imponer trabas jurídicas a la elegibilidad de una persona que, por las ra-

¹ Aristóteles, *La política*, trad. de Manuela García Valdés, Madrid, Gredos, 1988, pp. 138 y ss.

zones que disponga la Constitución del país en cuestión, haya perdido su calidad para ostentar la función de presidente. En este sentido,

[l]a inelegibilidad opera sobre el sufragio pasivo, despojando a determinados sujetos de su facultad de ser elegidos en beneficio de una efectiva libertad de sufragio activo del conjunto de la ciudadanía; por otra, esa libertad de sufragio activo se consigue asegurando la libertad política de todos a través de la exclusión del sufragio pasivo a quienes están en condiciones de utilizar las instituciones públicas como instrumento coactivo. En resumen, la inelegibilidad priva a un sujeto del sufragio pasivo para garantizar el libre ejercicio del sufragio activo; tal es el sentido final de esta figura jurídica.²

Entonces,

...la irreelegibilidad es también un supuesto de privación del sufragio pasivo que se produce en el caso de un sujeto que con anterioridad ha desempeñado un mandato electivo. Esta condición previa es causa suficiente para despojar de su derecho al titular del sufragio pasivo. También aquí lo que se pretende es asegurar la libre formación de la voluntad del cuerpo electoral.³

Las discusiones concernientes a la conveniencia de la reelección es un tema tan debatido como complejo. A continuación, expondremos de manera sucinta cuáles han sido los argumentos a favor y en contra de la reelección, así como el tratamiento constitucional de la reelección presidencial en la República Dominicana. Al final, expondremos nuestra posición sobre la cuestión.

II. LA LIMITACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA

Alexander Hamilton sostuvo varios argumentos para defender la posibilidad de reelección del presidente de gobierno en los Estados Unidos. Afirmaba Hamilton que la reelección permitía aprovechar las virtudes de un individuo siempre y cuando existan “motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y virtudes sigan siendo útiles, y de ase-

² Eloy García López, “La irreelegibilidad como mecanismo institucional de la democracia republicana: su recepción en el Estado constitucional de partidos”, en *Pensamiento republicano y derecho constitucional. El problema de la irreelegibilidad en las democracias contemporáneas*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007, p. 55.

³ *Ibidem*, p. 64.

gurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo”.⁴

Mantuvo Hamilton que la prohibición de la reelección “disminuiría los alicientes para [que el presidente en ejercicio se conduzca] correctamente”.⁵ En este sentido, afirmó que “[s]on pocos los hombres cuyo celo en el desempeño de su deber no decrecería mucho más en el caso de saber que en un momento dado deberían renunciar a las ventajas provenientes de un puesto público, que si se les permitiera abrigar la esperanza de *lograr* que continúen mediante el hecho de merecerlas”. Otro elemento que destacó Hamilton es que si se prohíbe la reelección, entonces se crearía “la tentación [por parte del presidente en ejercicio] de entregarse a finalidades mercenarias, al peculado y, en ciertos casos, al despojo”. Asimismo, afirmaba que

[e]l hombre voraz que ocupara un puesto público y se transportara anticipadamente al momento en que habrá de abandonar los emolumentos de que goza, experimentará la propensión, difícil de resistir dada su índole, a aprovechar hasta el máximo y mientras dure la oportunidad que se le brinda, y es de temerse que no sentirá escrúpulos en descender a los procedimientos más sucios con tal de obtener que la cosecha resulte tan abundante como es transitoria.

Otra desventaja, según Hamilton, de prohibir la reelección, es que la sociedad podría correr el riesgo de privarse de aprovechar “la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones”. También, Hamilton identifica en la prohibición de la reelección el hecho de que no sería provechoso

...separar de ciertos puestos a hombres cuya presencia podría ser de la mayor trascendencia para el interés o la seguridad pública en determinadas crisis del Estado. [Aseguraba que] no hay nación que en un momento dado no haya sentido la necesidad absoluta de los servicios de determinados hombres en determinados lugares...⁶

En consonancia con la tesis de Hamilton, otros defensores de la reelección han sostenido que “la limitación de mandatos priva a los ciudadanos

⁴ Alexander Hamilton, en Alexander Hamilton *et al.*, *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, *cit.* por Mario Daniel Serrafero, *Reelección presidencial en América Latina. Evolución y situación actual*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2010, p. 7.

⁵ *Idem.*

⁶ Mario Daniel Serrafero, *op. cit.* en la nota 4, p. 8.

de elegir a los representantes que ellos desean y a los que están dispuestos a servirles. Con la prohibición de reelegir desaparece la capacidad de premiar o castigar la gestión de los Gobiernos”. Sin embargo, los que se ciñen al criterio contrario argumentan que

...el pensamiento conservador señala que la imposibilidad legal de ser reelegido comporta una verdadera remoción de la barrera de entrada de los nuevos competidores políticos. Quienes están en los cargos públicos tienen ventajas especiales derivadas de su situación, ya que pueden acceder con mayor facilidad a fondos para sus campañas y a la utilización de los demás resortes del poder. Con la prohibición de ser reelegido, dichas barreras se remueven.⁷

Los argumentos en favor de la reelección son básicamente los siguientes:

Primero. Es una forma de premiar o castigar las acciones de los presidentes.

Segundo. La reelección permite la continuidad de los programas de gobierno, “teniendo en cuenta que cuatro o seis años sería poco para llevar a cabo grandes reformas”.⁸

Tercero. No se puede desear a un político “carismático y popular, en el cual se ha invertido tanto tiempo y esfuerzo por parte de los partidos que lo apoyan, acumulando un capital político considerable, este no se puede desear o desaprovechar”.⁹

Cuarto. Permitiendo la posibilidad de reelección, se fortalece el sistema de gobierno. Al respecto, se utilizan como ejemplos de fortalecimiento de la gobernabilidad en virtud de la reelección los casos de “Cardoso en Brasil y Uribe en Colombia y las de Sanguinetti y de Fernández en Uruguay y República Dominicana, respectivamente”.¹⁰

Quinto. En definitiva, se afirma que

...la reelección presidencial se presenta como un premio a aquel líder carismático que se cree debe continuar en el poder. La reelección aparece no como el resultado de la argumentación sobre la conveniencia para el político, sino como el fruto de un presidente que quiere permanecer en el poder y una ciudadanía que quiere a un político por el desempeño en su administración. Es

⁷ Eloy García López, *op. cit.* en la nota 2, p. 23.

⁸ Juan Carlos Arenas G. y Germán Darío Valencia A., “Elecciones y reelecciones presidenciales en América Latina 2009”, *Perfil y Coyuntura Económica*, núm. 13, agosto, 2009, p. 90.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

decir, los procesos a través de los cuales se ha habilitado el mecanismo de la reelección se han dinamizado a partir de los esfuerzos de políticos buscadores de cargos, que han colocado como argumento a favor de la aprobación de este mecanismo la idea de que con este tipo de cambios, la ciudadanía dispondrá de un recurso efectivo para premiarlos o castigarlos según su desempeño.¹¹

Por otra parte, tenemos la posición del prócer Simón Bolívar, quien en su discurso del 15 de febrero de 1819 aseveró que "...nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo a un mismo ciudadano en el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerlo y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía".¹² Quienes concuerdan con Simón Bolívar en no favorecer la reelección presidencial se preocupan con la figura de la reelección presidencial, en virtud de que, como ya hemos explicado, en América Latina el modo de gobierno que predomina es el presidencialista, y, por tal razón, permitir la reelección propiciaría la concentración del poder en una sola persona o en un partido en particular.

Consideran los críticos de la reelección, además,

...que con ella se cierran las posibilidades de llegar al poder para la oposición y para los nuevos líderes, incluso del mismo partido; adicionalmente, se argumenta que el presidente candidato competirá con ciertas ventajas frente a sus opositores; también, observan negativamente que la distancia que hay entre un modelo con reelección permanente y una dictadura es muy corto y ven en el veto a la reelección una medida preventiva de limitación del poder; finalmente, ponen como casos perversos de reelección el de Stroessner en Paraguay (depuesto por un golpe militar), el de Balaguer en República Dominicana (acusado de fraude en la reelección de 1994), el de Fujimori en Perú (acusado y hace poco condenado por fraude, corrupción y delitos de lesa humanidad) y los de Ménem en Argentina y Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, cuyos períodos de gobiernos se asociaban con terribles y costosas crisis económicas.¹³

Asimismo, también sostienen que en situaciones donde exista debilidad institucional, como sucede en gran parte de los países de América Latina, "la reelección presidencial limita la alternancia en el poder, provee de incentivos a la corrupción e incrementa el personalismo en la política".¹⁴

¹¹ *Ibidem*, p. 81.

¹² Bolívar, Simón, *Discurso de Angostura (1819)*, cit. por Juan Carlos Arenas G. y Germán Darío Valencia A., *op. cit.* en la nota 8, p. 78.

¹³ Juan Carlos Arenas G. y Germán Darío Valencia A., *op. cit.* en la nota 8, p. 90.

¹⁴ *Ibidem*, p. 81.

En otras palabras, los detractores de la reelección temen que la posibilidad de que un presidente pueda reelegirse cuando le plazca puede facilitar que el mismo se convierta en dictador. Además de que “los presidentes que se pueden suceder a sí mismos terminan su período haciendo campaña para su reelección, mientras que el presidente de un solo período continúa con su trabajo”.¹⁵

III. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Dos elementos que nunca han perdido pertinencia en el desarrollo del constitucionalismo en la República Dominicana han sido: el alcance de los poderes del presidente y la reelección presidencial.¹⁶ Desde la fundación de la República Dominicana, muchos de los gobernantes dominicanos se han empeñado en perpetuarse en el poder.

Es el caso de uno de los primeros presidentes de la República Dominicana, el general Pedro Santana, quien por medio de intimidaciones a la Asamblea Constituyente que elaboró nuestra primera Constitución hizo que se introdujera un artículo transitorio, que no obstante la prohibición constitucional de la reelección consecutiva (artículo 72, Constitución de 1844), le permitiera mantener la presidencia por dos periodos (artículo 206, Constitución de 1844).

Asimismo, en el caso del dictador Ulises Heureaux, cuando éste tomó la presidencia de la República por tercera vez en 1887, una de sus primeras actuaciones como jefe de gobierno fue modificar la Constitución dominicana de 1882, que regía en ese momento, para introducir un aumento al periodo de gobierno (de dos años a cuatro años), y lo relativo a la reelección presidencial, permitiendo la reelección inmediata. Luego, en 1896 logró otra modificación constitucional, que permitía la reelección indefinida, lo que le favoreció para asir el poder nuevamente en 1897. Su gobierno duró más de diez años, y abarcó desde 1887 hasta 1899, cuando fue asesinado en la ciudad de Moca por el general Ramón Cáceres. Este último cuando tomó el poder, como de costumbre, modificó la Constitución dominicana en 1907 y 1908, dejando inalterado lo relativo a la reelección presidencial indefinida.

¹⁵ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, *cit.* por Mario Daniel Serrafiero, *op. cit.* en la nota 4, p. 10.

¹⁶ Flavio Darío Espinal, *Constitucionalismo y procesos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo, PUCMM, 2001, p. 55.

Otro caso fue el del dictador Rafael Leónidas Trujillo Molina, el cual se mantuvo en el poder por 31 años, aunque hubo periodos de su “era” en la que no fungió como presidente de la República, sino que la ostentaba, en ocasiones, su hermano Héctor Bienvenido Trujillo Bolívar o algún fiel servidor, como por ejemplo el doctor Joaquín Balaguer (sobre éste nos referiremos más adelante). Sin embargo, su influencia sobre el “Presidente de la República” era innegable, y era evidente que Trujillo era quien ostentaba el verdadero poder. Las Constituciones que rigieron la época de Trujillo simplemente no mencionaban en ningún artículo lo relativo a la reelección y, por ende, la misma estaba permitida. Su gobierno empezó en 1930 y culminó con el tiranicidio en 1961.

Por otra parte, tenemos a Joaquín Balaguer Ricardo, quien fue presidente de la República primero por doce años (1966-1978), y luego regresó al poder por diez años más (1986-1996). Al inicio de sus famosos doce años Balaguer propició la proclamación de una Constitución en 1966, en cuyos debates para su preparación el elemento más controversial fue lo concerniente a la reelección presidencial. La sociedad dominicana en ese momento entendía que lo correcto era no permitir la reelección inmediata consecutiva, sino con periodos intermedios. Sin embargo, desoyendo los clamores populares, la Constitución de 1966 se fue al extremo de ni siquiera referirse a la reelección presidencial, permitiendo así la reelección indefinida, por no haber estipulado ningún impedimento. Las cosas cambiaron con la modificación constitucional de 1994, cuando se reintrodujo la fórmula de la no reelección consecutiva. Balaguer se reeligió por primera vez en 1970 mediante la implementación de una maquinaria represiva y cruenta contra la izquierda dominicana, lo que le permitió lograr su objetivo. La represión, junto a los grandes fraudes electorales, como el de 1994, permitió que Balaguer gobernara por veintidós años a la República Dominicana.

Otro caso que debemos mencionar, aunque el intento de reelección no se consumó, es el cuatrienio 2000-2004. En este periodo, específicamente en 2002, por medio de una modificación constitucional, se reintrodujo la modalidad de reelección consecutiva sin posibilidad de volver a aspirar nunca más.

Por último, el 26 de enero de 2010 se proclamó una nueva Constitución, que reafirmó la fórmula de la no reelección consecutiva (la llamada fórmula de 1994), sólo siendo posible aspirar dejando pasar un periodo presidencial por medio. En otras palabras, la Constitución de 2010 prohibía en su artículo 124 la reelección consecutiva, con lo que se consagró el principio de alternabilidad.

En este sentido, vale destacar que la cuestión de la reelección presidencial ha sido abordada por nuestras Constituciones de diferentes maneras.

Unas veces prohibiendo la reelección consecutiva, otras veces permitiendo la reelección consecutiva sin posibilidad de optar nunca más por el cargo presidencial, etcétera.

En tono a lo anterior, mostraremos a continuación las distintas modalidades de reelección presidencial:

Modalidades de reelección presidencial:

- (1) Reección sin límites (reección indefinida o ilimitada)
- (2) Reección inmediata por una sola vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo)
- (3) Reección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato)
- (4) Reección no inmediata, abierta o cerrada (intervalo: mandato intermedio o término fijo en años)
- (5) Prohibición absoluta (nunca más la misma persona puede ser candidato).¹⁷

Como ya habíamos adelantado, a lo largo de nuestra historia republicana hemos adoptado en diferentes etapas la mayoría de las modalidades de reelección expuestas en el esquema anterior. Esto lo notamos por medio de una simple investigación sobre las disposiciones constitucionales sobre la reelección desde nuestra primera carta magna, del 6 de noviembre de 1844.

Del esquema anterior, primero nos enfocaremos en explicar la modalidad (4) sobre reelección no inmediata abierta, por ser ésta la que ha predominado en la República Dominicana desde su fundación a mediados del siglo XIX, y la que regía en la Constitución dominicana proclamada el 26 de enero de 2010 (artículo 124). En lo que respecta a la reelección no inmediata o alterna, podemos afirmar que

...se trata de una fórmula ecléctica en la medida que admite la reelección, pero no en forma inmediata: la persona puede volver a ser presidente en el futuro. Tal fórmula tendría la ventaja de permitir el acceso a la presidencia de aquel que ha aprobado su pericia en la gestión pública; asimismo, evitaría algunos de los problemas que suelen relacionarse con la reelección (ventaja del que se encuentra en el cargo, menor competitividad de la contienda, abuso de poder, etcétera).¹⁸

¹⁷ La fuente de este esquema ha sido la obra de Mario Daniel Serrafero, *op. cit.* en la nota 4, p. 12.

¹⁸ *Ibidem*, p. 13.

Otros países de la región también han adoptado esta modalidad de reelección no inmediata o alterna, como son Chile (artículo 25, Constitución de Chile), El Salvador (artículo 152, Constitución de El Salvador), Nicaragua (artículo 147, Constitución de Nicaragua), Panamá (artículo 173, Constitución de Panamá) y Uruguay (artículo 152, Constitución de la República Oriental de Uruguay), etcétera. En la República Dominicana, las Constituciones de 1844 (artículo 98), febrero de 1854 (artículo 29), diciembre de 1854 (artículo 29), la de 1858 (artículo 76), 1865 (artículo 68), 1866 (artículo 52), 1874 (artículo 53), 1875 (artículo 53), 1877 (artículo 43), 1878 (artículo 57), 1924 (artículo 44), 1963 (artículo 123), 1994 (artículo 49) y, por último, la Constitución de 2010 (artículo 124). La fórmula del artículo 124 de la Constitución dominicana de 2010 expresaba que “El Poder Ejecutivo se ejerce por el o la Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo y no podrá ser electo para el período constitucional siguiente”.

Por otra parte, la modalidad de reelección indefinida o sin límites a la cual se hace referencia como (1) del esquema, también ha sido utilizada en la República Dominicana. Vale destacar que esta modalidad

...conlleva una serie de ventajas para el ocupante del cargo según se ha observado en el caso de Estados Unidos. Entre las ventajas se han señalado: a) el reconocimiento o visibilidad pública que tiene la persona que ostenta la presidencia; b) el acceso a recursos y las fuentes de financiamiento que provienen del gobierno; c) la exposición continua ante los medios de comunicación de masa; d) el partido en el poder, a disposición de la reelección; e) el control y la manipulación de la economía en orden a los réditos electorales; f) las posibilidades que emergen del despliegue de las relaciones públicas que establece la presidencia con los sectores públicos y privados del país y del extranjero.¹⁹

Esta modalidad de reelección indefinida rigió en la República Dominicana, expresamente, en la Constitución de 1872 (artículo 29) y de 1966, y de manera indirecta (por no haberse dispuesto absolutamente nada concerniente a la reelección) en las Constituciones de la llamada “Era de Trujillo” de los años 1947, 1960 y 1961 y en la Constitución de 1966.

En lo concerniente a la modalidad de reelección por una sola vez sin posibilidad de regresar, podemos destacar las Constituciones que rigieron en la República Dominicana en los años 1879 (artículo 58), 1880 (artículo 44), 2002 (artículo 49), y 2015 (artículo 124). Este es el modelo estadouni-

¹⁹ *Idem.*

dense, el cual fue seguido por más de 150 años sin haber sido establecido de manera formal en la Constitución de ese país, pero que luego por medio de la enmienda XXII fue acogido como norma constitucional. La fórmula generalmente adoptada para establecer este tipo de reelección en la República Dominicana ha sido la siguiente:

El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República quien será elegido cada cuatro años por voto directo. El Presidente de la República podrá optar por un segundo y único período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República.²⁰

IV. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2015

El 13 de junio de 2015, la Asamblea Nacional Revisora proclamó la nueva carta magna de la República Dominicana. La reforma constitucional tuvo como objeto modificar el modelo de reelección presidencial en el país, lo que generó un intenso debate, donde la ciudadanía se dividió en quienes se oponían a la misma y quienes la apoyaban. En ese sentido, cuatro temas rigieron la discusión pública sobre la reforma: 1) la necesidad del referendo aprobatorio; 2) el carácter de la ley de convocatoria; 3) la posibilidad de declarar inconstitucional la reforma, y 3) la posibilidad de presentar una acción de amparo contra la reforma constitucional.

De todos modos, lo que debe quedar claro sobre el objeto de la reforma es que la reelección presidencial indefinida —como, por ejemplo, el instaurado en la Constitución de 1966— contribuye a fomentar el hiperpresidencialismo, el personalismo y el clientelismo; y la prohibición absoluta de la reelección, como afirmó Alexander Hamilton en *El Federalista*, despoja a los ciudadanos la posibilidad de elegir a los representantes que están debidamente equipados para ejercer su labor, por haber ejecutado una buena función,²¹ aparte de que “con la prohibición de reelegir, desaparece la capacidad de premiar o de castigar la gestión de los gobiernos”, y, en palabras de Flavio Darío Espinal, pone “al país bajo la «presión institucional» de tener que producir constantemente líderes políticos con la estatura necesaria para ejercer tan importante y elevada posición gubernamental”.²²

²⁰ Constitución de la República Dominicana de 2002, artículo 49.

²¹ Alexander Hamilton, *The Federalist Papers*, New York, Mentor, 1999, p. 407.

²² Flavio Darío Espinal, *op. cit.* en la nota 16, p. 311.

Es por lo anterior que la fórmula adoptada por el Constituyente de 2010 es preferible al reeleccionismo sin límites de la Constitución de 1966, pero, como bien ha advertido hace tiempo Espinal, presenta el inconveniente de que “quienes hayan ejercido la Presidencia del país se resistan a ceder espacio político a nuevos líderes ya que tendrán siempre la opción de optar de nuevo por el poder”, por lo que, para algunos, “una alternativa mejor podría ser consagrar que una persona no pueda ocupar la Presidencia del país por más de dos períodos, ya que esta fórmula permite que una persona pueda reelegirse si ha tenido una gestión exitosa, dándole continuidad a su gestión gubernamental sin que exista el riesgo de la perpetuación en el poder”, al tiempo que “fomenta... la renovación periódica del liderazgo político, ya que corta de raíz la posibilidad de que una persona pueda volver al poder una vez haya ejercido la Presidencia durante dos períodos constitucionales”.²³

Este fue el modelo adoptado por la reforma constitucional de 2015, dos periodos consecutivos, y nunca jamás. De esa manera, el actual artículo 124 reza así:

El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente o la Presidenta de la República, quien será elegido o elegida cada cuatro años por voto directo. El Presidente o la Presidenta de la República podrá optar por un segundo período constitucional consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la Vicepresidencia de la República.

Asimismo, fue sumamente positivo que se incluyera el siguiente transitorio, en aras de limitar el posible continuismo del actual presidente de la República:

En el caso de que el Presidente de la República correspondiente al período constitucional 2012-2016 sea candidato al mismo cargo para el período constitucional 2016-2020, no podrá presentarse para el siguiente período ni a ningún otro período, así como tampoco a la Vicepresidencia de la República.

Ahora bien, al margen de las virtudes y defectos de cada modelo de elección presidencial, es clave poder entender a cabalidad el marco jurídico de una reforma constitucional tendente al restablecimiento de la reelección presidencial en cualquiera de sus variantes, pues ello evita malentendidos casuales o deliberados, que tarde o temprano contribuyen a que la verdad

²³ *Idem.*

jurídica se disuelva en una Torre de Babel de lenguas incomprensibles entre sí y confusas.

La belleza, la bondad y la virtud del mecanismo de reforma constitucional establecido por el constituyente es que éste ha querido dotar a los dominicanos de una Constitución rígida, lo que significa no tanto que no pueda ser cambiada, sino que sólo puede ser cambiada cumpliendo con una serie de formas previstas y determinadas con antelación. En otras palabras, como afirma Elisabeth Zoller, “una Constitución rígida no es una Constitución inmutable, sino que es una Constitución fija”.²⁴ Sigue aquí el constituyente dominicano al francés de 1791, para quien “la nación francesa tiene el derecho imprescriptible de cambiar su Constitución”, todo ello en el entendido de que una Constitución inmutable no es una Constitución de la libertad, y de que es tan nociva como una Constitución que se modifique tan fácilmente como una ley ordinaria. Veamos entonces las respuestas que ofrece la Constitución a las discusiones que lideraron la opinión pública.

1. *¿Es necesario el referendo?*

Lo primero que hay que decir es que, a la luz del artículo 210 de la Constitución, no se requiere un referendo para consultar al pueblo sobre la necesidad de una reforma para la reelección. Ello es totalmente opcional y a discreción de los poderes políticos. Lógicamente, si se efectúa tal referendo, el cual requiere previa aprobación congresual de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras (artículo 210.2), el resultado es vinculante para dichos poderes: si el pueblo mayoritariamente dice que sí a la reforma planteada, entonces el Congreso Nacional se vería constreñido a hacer la reforma aprobada popularmente. Y es que “cuando el pueblo habla, no aconseja, ni sugiere, ni recomienda: decide”,²⁵ en el sentido estipulado por el artículo 22.2 de la Constitución.

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

²⁴ Elisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, París, PUF, 1998, p. 75.

²⁵ Antonio Torres del Moral, *Principios de derecho constitucional español*, vol. I, Madrid, Átomo Ediciones, 1986, p. 122.

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

2. *El carácter de la Ley de Convocatoria*

Un aspecto que ocupó primordialmente la atención de políticos, juristas, medios y opinión pública en República Dominicana: si se requiere una ley orgánica para declarar la necesidad de la reforma constitucional. En este sentido, resulta claro que el artículo 112 de la Constitución²⁶ no incluye expresamente a esta ley entre aquellas sujetas a la mayoría orgánica de las 2/3 partes de los votos. Es más, como lo ha revelado uno de los juristas que mejor conoce los trabajos preparatorios de la reforma constitucional que desembocó en la vigente Constitución de 2010, Josué Fiallo, y como se puede constatar en las actas de la asamblea revisora donde se aprobó la mayoría necesaria para aprobar la Ley que declara la necesidad de la reforma constitucional, en primera lectura se aprobó que fueran 2/3 partes de los presentes;²⁷ en segunda lectura, se aprobó eliminar la mayoría de 2/3 partes,²⁸ y, finalmente, en la sesión del 26 de enero de 2010 se votó nuevamente el texto completo.²⁹ Como bien establece Fiallo, “de lo anterior

²⁶ “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” (artículo 112 constitucional).

²⁷ Acta 37 del 29 de julio, página 28, votación No. 006, con 134 votos a favor y 23 no, de 157 asambleístas presentes.

²⁸ Acta 49 del 6 de octubre, páginas 34 y siguientes, votación No. 001, con 110 votos a favor y 17 no, de 127 asambleístas presentes.

²⁹ Acta 59 del 10 de enero de 2010, página 209.

se desprende que el constituyente decidió que la ley que declare la necesidad de la reforma constitucional no sea aprobada por las cámaras con 2/3 de los votos de los presentes en la sesión de discusión”, por lo que “aplica la mayoría ordinaria”.³⁰

En adición, obviamente, esta ley no versa sobre los procedimientos constitucionales a los que se refiere el artículo 189 de la Constitución,³¹ que son aquellos atinentes a los procesos de garantías fundamentales (amparo, hábeas corpus, hábeas data) y a la regulación de las competencias del Tribunal Constitucional consagradas en el artículo 185, por lo que no podría enmarcarse en el listado de las materias reservadas a una ley orgánica.

A continuación, un breve análisis histórico que esclarece aún más el carácter de la Ley de Convocatoria. El artículo 270 de la Constitución de 2010 se remonta al artículo 116 de la Constitución de 1966; ese artículo se refiere a una ley que declarará la necesidad de la reforma sin precisar mayoría, por lo que se supone rige la ordinaria, es decir, la mitad más uno de los legisladores presentes. En contraste con la Constitución de 1966; en las Constituciones de 1959 (artículo 115), 1960 (artículo 115), 1961 (artículo 112), 1962 (artículo 113) y 1963 (artículo 174) el constituyente fue muy claro al establecer expresamente que esa ley requería el voto de “la mayoría de las dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara”, que es una mayoría mucho más agravada incluso que la exigida en la actualidad por el artículo 112 de la Constitución de 2010 para las leyes orgánicas. Sin embargo, el artículo 116 de la Constitución de 1966, que lee igual que el artículo 117 de las Constituciones de 1994 y 2002 y casi igual que el 270 de la Constitución de 2010, suprime la mayoría agravada que aparecía en las Constituciones de 1959, 1960, 1961, 1962 y 1963, y tan sólo establece que la necesidad de la reforma se declarará por ley.

Es precisamente esta historia constitucional la que lleva a la Suprema Corte de Justicia en enero de 2002 a establecer que

...la referida ley que declara la necesidad de la reforma es una norma jurídica de carácter adjetivo susceptible de ser atacada por una acción directa de inconstitucionalidad, que difiere de las demás leyes votadas por el Congreso Nacional, únicamente, en que debe ser propuesta con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una y otra Cámara, o sometida por el Poder Ejecutivo, y en que no podrá ser observada por éste.³²

³⁰ Josué Fiallo, serie de *tweets* del 3 de mayo de 2015.

³¹ “La ley regulará los procedimientos constitucionales y lo relativo a la organización y al funcionamiento del Tribunal Constitucional” (artículo 189 constitucional).

³² S.C.J. Sentencia del 3 de enero de 2002. B.J. No. 1094.

No refiriéndose los jueces supremos en ningún momento a ninguna mayoría agravada para aprobar esa ley. En 2010, el constituyente rechazó expresamente retornar al modelo de la mayoría agravada para la ley que declara la necesidad de la reforma de las Constituciones del periodo 1959-1966 y conservó el modelo de mayoría ordinaria instaurado por la Constitución de 1966, por lo que es obvio que se trata de una norma que no requiere ningún tipo de mayoría calificada.

Finalmente, debemos resaltar un aspecto nodal: las materias sujetas a ley orgánica deben interpretarse restrictivamente, pues de lo contrario, y como bien ha establecido el Tribunal Constitucional español, se “podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado”.³³

3. *Control de constitucionalidad de la reforma constitucional*

Tanto la ley que declara la necesidad de la reforma como la propia Constitución reformada pueden ser objeto de una acción directa en inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por vicios de forma. Esta impugnación podría proceder también por razones sustanciales si, por ejemplo, se restablece la reelección presidencial indefinida, la cual vulneraría el principio republicano que forma parte de la cláusula de intangibilidad (artículo 268).³⁴ La Suprema Corte de Justicia no ha admitido, sin embargo, que se pueda cuestionar la Constitución reformada, tanto en la Sentencia 1 del 7 de agosto de 2002³⁵ como en la Sentencia del 19 de mayo de 2010:

³³ T.C.E. STC 005/1981 del 13 de febrero de 1981 (*B.O.E* núm. 47, de 24 de febrero de 1981).

³⁴ “*Ninguna modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo*” (artículo 268 constitucional).

³⁵ “[L]a Constitución de la República, votada y proclamada por la Asamblea Nacional, constituida en Asamblea Revisora de la Constitución, el 25 de julio del 2002, no sería susceptible ya de ser anulada por la Suprema Corte de Justicia, tomando como fundamento la alegada irregularidad del procedimiento de reforma llevado a cabo en la fase concerniente a la ley de convocatoria, ya que, admitir esa posibilidad equivaldría, primero, a subordinar la Constitución a los poderes que de ella dimanar y regula, con el consiguiente abatimiento del principio de la supremacía de la Constitución, sostenido y defendido por esta Suprema Corte de Justicia, en su rol de tribunal constitucional, y segundo, desconocer las disposiciones del artículo 120 de la Constitución, que consagra una prohibición radical y absoluta en el sentido de que la reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma, y no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder ni autoridad ni tampoco por aclamaciones populares” (S.C.J. Sentencia 1 del 7 de agosto de 2002. B.J. 1101).

[L]a Constitución de la República, una vez proclamada por la Asamblea Nacional, momento a partir del cual entra en vigencia, no puede ser declarada inconstitucional, lo que no impide que sus disposiciones puedan tener efecto retroactivo y alterar o afectar situaciones jurídicas establecidas conforme a una legislación anterior, pudiendo incluso ser contraria a otro texto constitucional que haya estado vigente anteriormente (S.C.J. sentencia del 19 de mayo de 2010. B. J. 1194).

En el caso de la cláusula pétrea, algunos niegan todo valor vinculante al artículo 268, que establece que no podrá modificarse la forma de gobierno. Sobre este aspecto es importante señalar que una de las características de un Estado con Constitución normativa, es decir, con una Constitución que se autorreconoce y proclama “norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado”, como lo hace la Constitución dominicana en su artículo 6o., es que todos los poderes públicos, incluyendo el propio poder de reforma constitucional, están sujetos al respeto a la Constitución. Y es que a un Estado constitucional de derecho repugna todo poder ilimitado, pues, como afirma Lord Acton, el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente. En el caso del poder de reforma o revisión constitucional, no estamos en presencia de un omnímodo poder constituyente originario que antecede a la Constitución, sino que se trata de un poder, que al igual que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es poder constituido, que debe su condición a la Constitución misma, y que solo puede actuar válidamente cuando lo hace de conformidad con los preceptos constitucionales.

Ahora bien, lo que sí es totalmente improcedente e infundado son los amparos interpuestos por particulares contra la eventual reforma, pues no hay tal “derecho fundamental” a que la Constitución no se reforme. Tampoco procedería, en principio, una consulta sobre la reforma al Tribunal Constitucional, ya que la normativa vigente tan sólo contempla el control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales.

V. CONCLUSIÓN

Consideramos que tanto la prohibición de la reelección presidencial consecutiva, modelo que regía en la Constitución de 2010, como la fórmula de que una persona no pueda ocupar la Presidencia del país por más de dos periodos, consagrada en la reforma constitucional del 13 de junio de 2015, contribuyen no sólo a la alternabilidad democrática, sino también a la limitación del poder absoluto, elemento indispensable para la democracia.

El presidente Luis Abinader (2020-2024), quien se ha repostulado a un segundo mandato bajo la Constitución vigente, y quien según la mayoría de las encuestas se perfila como ganador en la primera (19 de mayo de 2024) o segunda vuelta electoral (30 de junio de 2024), ha prometido promover una reforma constitucional para consolidar la independencia del Ministerio Público y “blindar la Constitución” ante coyunturales reformas. Aunque dicha reforma no luce necesaria, pues el estatuto legal y constitucional del Ministerio Público garantiza efectivamente su independencia, al extremo de que el mismo Abinader se enorgullece de haber promovido la designación y funcionamiento de un Ministerio Público independiente, como tampoco se hace preciso reformar la Constitución para volverla más rígida, ya que el actual mecanismo de reforma es lo suficientemente agravado para imposibilitar reformas de mero oportunismo político, no hay dudas que si Abinader y su partido logran una supermayoría congresual, como se avizora según la mayoría de las encuestas, posiblemente se abra la posibilidad de tal reforma.³⁶ Llegado ese momento, y a pesar de que Abinader ha declarado que no se tocaría el tema de la reelección, es muy probable, Dios no lo quiera, que el eterno tema en la historia constitucional dominicana de la reelección presidencial aflore, con todos sus amenazantes fantasmas, de nuevo.

³⁶ Balbiery Rosario, “Propuestas de Abinader para un segundo mandato: reforma constitucional y acuerdo nacional”, disponible en: <https://www.diariolibre.com/politica/parti-dos/2024/04/10/propuestas-luis-abinader-reforma-constitucional-y-acuerdo-nacional/2670034> (fecha de consulta 9 de septiembre de 2024).