

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Por Lic. Pelegrín Castillo Seman
Profesor de la UNPHU

Si pasamos balance al funcionamiento de las instituciones democráticas nacionales en el último decenio, puede sostenerse en sentido general, que el saldo sería poco alentador. En particular, la marcha de las instituciones estatales ha dejado tanto que desear que no es aventurado afirmar que como resultado de sus deficiencias, el sistema político dominicano atraviesa en estos momentos por una seria crisis de representatividad y gobernabilidad que empieza a comprometer el consenso y la legitimidad en que debe sustentarse.

En atención a ese deplorable estado de cosas imperante en las instituciones públicas, resulta enteramente válido el presente esfuerzo de reflexión y discusión acerca de la Reforma Constitucional promovido por la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, como relevante expresión del vivo interés que concita este tópico entre importantes figuras y entidades de la sociedad nacional.

Estimo pertinente, antes de abordar el aspecto específico que me han encomendado analizar en la mañana de hoy, formular algunas reflexiones sobre la Reforma Constitucional en general. Personalmente, tengo la convicción de que es necesario, conveniente e impostergable introducir una serie de modificaciones en la ley fundamental de la nación, vigente desde 1966. Sin embargo, para que las mismas sean fructíferas y favorables al fortalecimiento del proceso democrático, es preciso que partan de una premisa realista tanto como que se inspiren en una actitud de prudente precaución.

DOS CONDICIONES DE LA REFORMA

Cuando se discurre sobre las instituciones -estén o no fundadas en textos constitucionales- siempre es bueno recordar que no constituyen creaciones abstractas, dispositivos etéreos, instrumentos incorpóreos, funcionando al margen de los individuos y sectores sociales.

Por el contrario, entre los hombres individualmente considerados o integrados en grupos, y las instituciones de cualquier índole, se establecen relaciones complejas de interacción: aunque es cierto que las instituciones modelan la conducta de las personas, de las clases, de la sociedad global, no es menos cierto, a la inversa, que nunca cumplirán sus funciones -sobre todo en la etapa de su consolidación- si no están debidamente servidas por aquellos que las integran y animan.

Joseph Schumpeter en su célebre obra Capitalismo, Socialismo y Democracia, fijaba como uno de los presupuestos básicos para el adecuado funcionamiento de la democracia en los países industrializados "la existencia de una clase política competente y responsable". Como a fortiori, ello es especialmente válido en estas latitudes del subdesarrollo, me atrevo a afirmar que si los cambios que deben introducirse en la ley fundamental de la República no son acompañados a la vez de una renovación profunda de los elementos, valores y actitudes de las clases dirigentes nacionales, en especial, de la clase política, no pasará demasiado tiempo sin que percibamos la inutilidad de las esperanzas depositadas en los mismos.

Ya en otro sentido, conviene enfatizar que la reforma que se practique debe tener una buena dosis de ponderación y sentido realista. Me inquieta el grave riesgo que corre esta iniciativa de rediseñar nuestras instituciones para que sean más representativas y controladas, de volverlas más ineficaces. Como certeramente apunta Giovanni Sartori en su monumental tratado, Aspectos de la Democracia, procurar una fórmula que concilie estos requerimientos representatividad, control y eficacia del poder-, que por lo común se encuentran en tensión cuando no

en ocasiones contrapuestos, constituye uno de los grandes retos que debe encarar cualquier sociedad demo-liberal o que proyecte serlo.

Quizás, ninguna vertiente de la reforma constitucional sea más propicia para comprender la procedente disquisición, que el análisis de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo que llevaremos a cabo a continuación.

LA LEY Y EL REGLAMENTO

De acuerdo con la concepción clásica, un Reglamento emitido por el Presidente de la República o por el Primer Ministro dependiente del régimen político de que se trate - posee desde el punto de vista material igual naturaleza que una ley emanada de un órgano legislativo ordinario, votada conforme a los procedimientos y formalidades establecidas: Ambos contienen normas de carácter general, abstracto y obligatorio.

En cambio, el Reglamento y la Ley difieren, en primer término, tanto por los órganos que los producen, por las sanciones que comporta su inobservación, como en la forma que revisten; pero, además, como consignara Carré de Malberg "el derecho que crean respectivamente no tienen el mismo valor y en el plano efectivo no lo crean con el mismo poder". De esta manera, una larga tradición jurídica ha establecido un orden de jerarquía entre la Ley y el Reglamento. Aquella prima por encima de todas las demás reglas jurídicas - incluyendolo a este - que nunca podrán modificarla o derogarla debiendo, más bien, subordinarseles.

En ese tenor, los reglamentos ejecutivos se conciben como una extensión de la ley, que la completa en los detalles y asegura su aplicación. Bien mirados, estos reglamentos pueden considerarse como una derivación de la facultad constitucional del Presidente de la República de garantizar la ejecución de las leyes. Nuestras primeras constituciones así lo indicaban cuando usaban la fórmula "pudiendo hacer todos los reglamentos y decretos necesarios para la ejecución de las leyes", entre las atribuciones del Poder Ejecutivo. Esta conceptualización se sustenta en la idea de que los Parlamentos encarnación suprema de la voluntad nacional- deben tener primacía sobre

el Poder Ejecutivo en lo concerniente a la elaboración de la normativa jurídica.

EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO.

Pero aunque esta jerarquización de los cánones jurídicos pertenece al ABC del derecho, en las cambiantes realidades de las sociedades modernas vienen registrándose tendencias que apuntan en otra dirección, por lo menos, en cuanto a la amplitud e importancia de la esfera de regulación respectiva de los mismos.

En efecto, los parlamentos por su propia composición suelen ser lentos y pesados en tomar decisiones, al tiempo que incompetentes para abordar una amplia gama de materias complejas y difíciles, que en realidad son accesibles sólo a los expertos. Es por ello que Karl Loewenstein, en su Teoría de la Constitución no vacila en afirmar que el predominio que en la actualidad tiene el Poder Ejecutivo frente a los Parlamentos en el seno de las democracias constitucionales, "se explica en razón de que pertenece a la biología del proceso del poder que el liderazgo político esté en manos de un grupo reducido, eficaz y con capacidad para la acción... de formar una voluntad política unida". En el orden jurídico, ello se ha reflejado en un incremento extraordinario de las reglas de derecho elaboradas por el Poder Ejecutivo al través de los reglamentos, ordenanzas o decretos-leyes.

Más a esa tendencia histórica de largo alcance, impulsada por una diversidad de factores que no es ocasión de dilucidar, se suma otra no menos importante que trabaja en el mismo rumbo, característica de los períodos de inestabilidad socioeconómica, o bien, "producto de la baja legitimidad derivada del gobierno con respaldo electoral minoritario".

Dieter Nohlen en un ensayo sobre La Reforma Política y Consolidación Democrática en América Latina y Europa, advierte como en estos casos "las relaciones presidente-parlamento no están determinadas de modo clásico, es decir, de control (tipo parlamento) o de frenos y balanzas (tipo presidencial), sino un tercer modo: de bloqueo, carente de un mecanismo que permita exigir la responsabilidad efectiva del gobierno". También en este contexto se impone la inclinación del Poder Ejecutivo a usar sus prerrogativas reglamentarias invocando la existencia de una

situación de emergencia, de un estado de excepción, en fin, del imperio de la necesidad.

Los dominicanos hemos visto como nuestros últimos gobiernos han tenido considerables choques y fricciones con el Poder Legislativo, hasta el extremo de atascarse u obstruirse el proceso de toma de decisiones en asuntos de crucial importancia nacional: en estos casos la reacción de pretender "gobernar por decreto" no se ha heeho esperar.

VIEJAS DISCUSIONES.

En el ámbito de la teoría constitucional, esta expansión del poder reglamentario del Presidente de la República o del Primer Ministro ha suscitado en el pasado controversias muy interesantes, que todavía dejan oír sus ecos de cuando en vez. La más resonante de todas, versó acerca de la constitucionalidad de ciertos tipos de reglamentos, especialmente, los llamados reglamentos delegados.

En realidad esa discusión, como sostiene León Duguit en su insuperable Manual de Derecho Constitucional, carece de sentido. Si una constitución -que no contiene enumeración de materias reservadas a la sanción del parlamento- atribuye al gobierno potestad de dictar reglamentos de alcance general, cuando el legislador ordinario a través de una ley adjetiva le invita a emplearla en su ámbito determinado, en realidad, no está delegando sus funciones, sino, más bien, demarcando el área de acción de ambos poderes del Estado en lo referente a su capacidad normativa. Desde luego, esto en modo alguno implica renuncia del legislador a su derecho de derogar ulteriormente mediante ley el reglamento dispuesto por el gobierno siguiendo su indicación.

Otro aspecto que ha atrído la atención de los estudiosos de la disciplina es el de los Reglamentos autónomos. La búsqueda de una definición de los campos legislativo y reglamentario, sirvió de asidero para que se dispusieran reglamentos que no aseguraban o facilitaban la ejecución de una ley, ni tenían su origen en el mandato del Parlamento. Aunque poco comunes en nuestro país, al igual que antiguamente en Francia se entendió que este genero de reglamentos respondía a la necesidad de organizar los servicios públicos y el orden de policía administrativa. De este modo, cuando el titular del Ejecutivo

reglamentaba en estos dominios, se entendía que lo realizaba en calidad de cabeza de la administración pública y de los cuerpos de policía administrativa.

EL CONTROL DEL PODER REGLAMENTARIO.

Así las cosas, si como va dicho es inevitable que el gobierno disponga de un margen holgado y flexible para la elaboración de reglas jurídicas ¿no incrementa tal cosa los peligros de gestiones de signo autocrático? ¿acaso no se está desconociendo la sabia admonición que formulara Montesquieu y Locke, acerca de lo poco aconsejable que resulta para la libertad, que la misma corporación o figura pública que da las leyes fuera también quien las ejecutara?.

Para prevenir que el uso creciente del poder reglamentario amenace la vigencia del orden democrático, no basta invocar, con aires dogmáticos, viejas concepciones acerca de la separación de poderes - en algunos sentidos superadas por los acontecimientos -, como tampoco tratar de recortarlos, condicionarlo o limitarlo en exceso.

Más bien, se impone adoptar dispositivos institucionales que aseguren que su utilización sea ponderada, precisa y beneficiosa, o cuando menos, que no cause daños ni sea cimiento del depotismo. En primer lugar, puede prescribirse en el texto constitucional que el régimen jurídico de una serie de materias debe ser exclusivamente ordenado mediante leyes del Congreso. En ese sentido, es bueno apuntar como ejemplo, como después de un accidentado proceso iniciado en la Primera Guerra Mundial, con el nacimiento de la V República Francesa se produce un cambio radical en las relaciones de la ley con el reglamento. Si bien el gobierno pasó a ser el legislador ordinario -lo que no sería deseable en nuestro caso-, como destaca André Hauriou, aunque en un área lamentablemente estrecha "se reservan a la ley votada en el Parlamento las disposiciones más importantes para la organización de la vida privada y de las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno". En unos casos el Parlamento es el único habilitado para intervenir en la fijación de las reglas relativas a estas materias, mientras que en otros se contrae a delinear sus principios fundamentales.

De esta suerte se levanta un coto cerrado a la ingerencia reguladora del gobierno, que bien mirado no es nuevo: desde los regímenes de monarquía constitucional refiere Carl Schmitt venían manifestándose esas tendencias a declarar en las constituciones, de modo expreso, que sólo en virtud de una ley formal "elaborada en común por el Rey y las dos Cámaras" podían ponerse límites a la libertad y propiedad de los ciudadanos.

En segundo lugar, la creación de un órgano público similar al del Consejo Constitucional Francés, responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, puede ser conveniente tanto a los fines de supervigilar el uso del poder reglamentario por parte del Presidente de la República como anular en general preceptos normativos contrarios a la Constitución de la República.

La experiencia en otras naciones indica que un órgano semejante, aunque no fuera concebido formalmente con ese propósito, en la práctica funge como una especie de árbitro en las disputas surgidas a este respecto entre los poderes del estado, cuando no es que las previene con el recurso de la técnica de consulta previa.

Finalmente, en orden a las medidas específicas que podrían insertarse en la Constitución a los fines de regular el uso del poder reglamentario, debe contemplarse consignar de que los reglamentos sean refrendados por el Secretario de Estado de la rama de que se trate, o bien por el Consejo de Secretarios de Estado en caso de que se intituya este órgano auxiliar del Poder Ejecutivo. Ambas variantes las encontramos en la tradición constitucional nuestra y de muchas otras naciones.

EL MARCO INSTITUCIONAL

No obstante, nada será tan efectivo. Sobre el particular, como el afianzamiento de todo el sistema institucional: la dinámica de cualquier institución pública no puede evaluarse en forma disociada de la marcha de las demás que conforman el conjunto de las instituciones estatales. La funcionalidad o disfuncionalidad de cualquiera de ellas se reflejará, en grado más o menos apreciable. En el comportamiento de las otras. Por

tanto, tengo el convencimiento de que si la Reforma Constitucional aspirada consigue que el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Cámara de Cuentas, el Contralor General de la República, la Junta Central Electoral, los Partidos Políticos, el Tribunal Superior Administrativo y la Administración Pública resulten consolidadas, habrían menos motivos para temer que el Presidente de la República con su poder reglamentario sea factor de perturbación o ruina del orden democrático.

Pero aún ello, talvez sean insuficientes en razón de que, como externáramos anteriormente, las situaciones de agudas crisis, de transformaciones vertiginosas por las que atraviesan las sociedades modernas, muchas veces desbordan cuando no deshacen las restricciones impuestas a los gobiernos por el marco institucional.

Considerando estos límites, al discurrir sobre los controles a que deben someterse los jefes de gobierno, Carl Friedrich proclamó como el más seguro de todos, al tiempo que condición esencial de la perdurabilidad del orden constitucional, que las aptitudes "que hacen de un hombre un líder, que lo mueven a buscar soluciones para sus problemas, deben difundirse entre el pueblo para permitirle autogobernarse: Potencialmente una gran nación democrática debe tener capacidad para el liderazgo...".

Quizás sea demasiado pretender, aquí y ahora, la realización de semejante meta. En cambio, no lo sería aspirar que el robustecimiento de la conciencia y sentimiento constitucionales, tanto en las clases dirigentes como en las mayorías nacionales, que se erigan en la última y más potente salvaguarda de los valores e instituciones democráticas.