

DOCTRINA

LA CONSTITUCION DOMINICANA Y LAS MAYORIAS PARLAMENTARIAS

Por Julio Brea Franco

Sumario: 1.— La Constitución como documento político. 2.— Tipología de los controles constitucionales. 3.— Los controles intraparlamentarios. 4.— Las mayorías parlamentarias en la Constitución Dominicana. 5. El Talón de Aquiles de la rigidez constitucional dominicana: el tipo de mayoría calificada. Notas.

Las mayorías parlamentarias constituyen una técnica de procedimiento y de control establecida en las constituciones escritas y en los reglamentos parlamentarios con el objeto de evitar que una mayoría política temporal aniquile los derechos de la minoría gobernada. Una minoría, que en virtud de la lógica democrática, puede convertirse en el mañana en mayoría gobernante. Es que la democracia consiste sí en el gobierno de la mayoría pero con la protección de los derechos de la minoría (1).

Un esfuerzo orientado a la identificación y clasificación de los diferentes tipos de mayorías establecidas en la Constitución dominicana aconseja, para su mejor encuadramiento y comprensión, partir de una reflexión acerca de la finalidad política de una constitución escrita. Sin ello no podremos atrapar su "para qué", que explica su razón de ser.

1— LA CONSTITUCION COMO DOCUMENTO POLITICO

Una constitución escrita es, ante todo, un documento político cuyo articulado transpira una ideología determinada (2). Una constitución democrático — representativa es, entonces, una expresión de la ideología liberal o de la democrático-social, si en éste último caso consagra no sólo las libertades individuales sino también los denominados derechos sociales o positivos (3).

En el Estado Moderno de Democracia Política, denominado también Estado de Derecho, a la constitución escrita se le otorga un supremo valor jurídico: es fuente primaria de Derecho. En

ella se recogen los principios y normas fundamentales que conforman el ordenamiento político-jurídico de un Estado. Todas las actuaciones y los actos de las instituciones por ella creadas deben ajustarse a sus disposiciones (4).

El contenido de las constituciones escritas puede ser relativamente variable pero generalmente todas incluyen una enumeración de los derechos y garantías individuales (parte dogmática), instituyen los órganos detentadores del Poder del Estado, fijando sus principales atribuciones o funciones (parte orgánica), y establecen un orden, la organización fundamental del Estado, quien es el titular del poder público, esto es, un poder jerárquicamente sobreordenado a los individuos y grupos que componen una sociedad (5).

Como documento político-jurídico la constitución escrita tiene una finalidad, un "telos". Su objetivo primordial consiste en asegurar el control del ejercicio del poder político, reglamentándolo y limitándolo para evitar su concentración en un único órgano o detentador, fenómeno éste que se traduce en opresión, abuso y tiranía (6).

Así fue en el pasado. En efecto, en el Estado Absoluto, desaparecido como consecuencia de la Revolución Burguesa de 1789, el Monarca era el único detentador del poder, y como tal, estaba desprovisto de controles y límites. Una expresión, imputada a Luis XIV, muy historiada por cierto, describió con pródigo laconismo esta situación: "El Estado soy Yo" (7).

En el Estado de Derecho que cronológicamente le sucedió, por encima de los hombres se coloca a la ley. El Derecho entonces

despersonaliza el poder institucionalizándolo. E institucionalizado el poder, éste se limita y controla. En consecuencia, el Poder del Estado, poder al singular, es fraccionado y las diferentes porciones se atribuyen a varios órganos de manera, que mediante un complejo tejido de controles que actúan recíprocamente entre los varios detentadores, se busca evitar su concentración (8).

A éste fin responde el denominado principio de la "separación de poderes" (9). En base a él se instituyen conjuntos de órganos con funciones determinadas que en su ejercicio gozan de diferentes grados de independencia. Son estos los llamados "tres poderes del Estado", a saber: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Jurisdiccional. En el sistema constitucional dominicano estos "poderes" son ejercidos respectivamente por el Congreso Nacional, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, vértice de toda la organización jurisdiccional.

Las denominaciones de cada uno de estos "poderes" no describen a cabalidad sus actividades. En efecto, de que la etiqueta no responda a la realidad lo pone en evidencia las respuestas obvias que pueden ofrecerse a estas legítimas interrogantes: ¿Es el Congreso Nacional el único órgano legislador o creador de normas? ¿El Presidente de la República es meramente un órgano de ejecución y administración? ¿No se confieren también atribuciones a los órganos judiciales que escapan a una rigurosa clasificación jurisdiccional? Pero que no exista una completa correspondencia entre la etiqueta y el contenido no conlleva invalidar su razón de ser a la luz de lo que con ellos se persigue (10).

Vale la pena explicar más aún: si una constitución pretende garantizar la libertad de los ciudadanos, sean estos pertenecientes a la mayoría gobernante o a la minoría gobernada, mediante el control del ejercicio del poder político, la lógica implícita en la argumentación resalta por su realismo: el poder sólo puede ser controlado con poder. En consecuencia, un sistema de gobierno es constitucional en la medida en que es un gobierno limitado tanto en la teoría y como en la realidad. De que en el mundo actual sean tan solo un puñado los gobiernos que ameriten esta calificación, fenómeno éste que puede responder a muy variadas causas, no implica desechar la definición (11).

Controlar el ejercicio del poder es tarea difícil pero no imposible. La "separación de los poderes" no constituye la única técnica institucional de control. Existen otros dispositivos que también contribuyen y han sido escogitados con tal fin. El mecanismo de reforma constitucional, en base al cual una constitución sólo puede ser modificada formalmente por un órgano especial y/o mediante procedimientos dificultados o agravados, asegura cierta estabilidad del orden constitucional permitiendo su necesaria adecuación a la cambiante situación social. Dificultando el procedimiento de reforma lo que se trata de evitar es que una mayoría antojadizamente pueda promover cambios fáciles que le permitan una prolongación en el ejercicio del poder a detrimento de la minoría. No debemos olvidar que una de las condiciones de vigencia y estabilidad constitucional depende, entre otras cosas, del grado de consenso con que cuente la Constitución (12).

Intimamente vinculado encontramos también el mecanismo de control de la constitucionalidad de las leyes, en otras palabras, de las actuaciones y de los actos de los detentadores del Poder del Estado. Se garantiza el orden constitucional asegurando el principio de la supremacía constitucional mediante el cual se considera nulo todo acto reñido con la letra y el espíritu de la Constitución (13).

2- TIPOLOGIA DE LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES

Karl Loewenstein, prominente constitucionalista y politólogo alemán, en su clásico trabajo "Teoría de la Constitución" ha ofrecido una tipología de los controles constitucionales. Conviene aquí, aunque de manera apretada, recogerla (14).

1.- Controles horizontales. Este tipo de control actúa en el mismo plano o nivel de los detentadores del poder, a saber: electorado, parlamento, gobierno y tribunales. El proceso del poder consiste en el "interjuego" de estos cuatro detentadores. Se denominan horizontales porque operan en el mismo plano de la pirámide del poder (15). Los controles horizontales pueden a su vez clasificarse en:

1.1- Controles interórganos que consisten en las respectivas influencias de los cuatros

detentadores formales del poder. Ejemplos de este tipo de control lo podemos encontrar en el veto del Presidente de Estados Unidos a una Ley del Congreso; la disolución de la Cámara de los Comunes por el Primer Ministro en Gran Bretaña; la declaración de inconstitucionalidad de una ley por parte de un Tribunal; o cuando el electorado, en unas elecciones, designa una nueva mayoría o un nuevo gobierno (16).

1.2.- Controles intraórganos que actúan al interno de algunos detentadores del poder formados por una pluralidad de personas que tienen que cooperar, según un procedimiento determinado, en el ejercicio de las tareas asignadas a la institución. Por ello este tipo de control puede darse sólo en el caso de detentadores organizados colectivamente y constituidos por diversos miembros, como por ejemplo un parlamento o congreso, un gabinete o un tribunal colegiado. El bicameralismo, por lo tanto, es un control intraórgano (17).

2.- Controles verticales son los que operan entre la totalidad de los detentadores del poder establecidos constitucionalmente y todas las otras fuerzas sociopolíticas de la sociedad estatal, que pueden funcionar sobre una base territorial, pluralista y hasta individual. Se incluyen entre estos el federalismo y otros sistemas de organización política del territorio del Estado, las garantías individuales de los ciudadanos (las llamadas libertades constitucionales), la participación de los grupos de interés y de presión y los partidos políticos. En otras palabras, los denominados detentadores fácticos del poder (18).

3-LOS CONTROLES INTRAPARLAMENTARIOS

Las mayorías parlamentarias constituyen un tipo control intraórgano que funciona al interno del Parlamento o Congreso. Los controles intraórganos que se aplican al interno de este detentador son a su vez de tres tipos:

1.- Independencia funcional: la Asamblea debe estar organizada y actuar de tal manera que pueda llevar a cabo sus actividades sin la presión o intervención de otros detentadores de poder o fuerzas extraconstitucionales.

2.- Autonomía funcional: el orden u organización interna del parlamento debe conformarse de tal modo que la minoría quede

protegida frente al dominio tiránico de cualquier mayoría. El poder deberá estar distribuido convenientemente entre la mayoría y la minoría.

3.- Bicameralismo: éste es uno de los controles más importantes que consiste en la división de la función legislativa que como tal, está distribuida entre las dos ramas o cuerpos separados de la asamblea que se controlan y limitan mutuamente.

De estos tres tipos de controles intraparlamentarios, a nuestros fines interesa destacar aquí la autonomía funcional. Este control puede encontrarse tanto en la Constitución como en los Reglamentos Parlamentarios y se manifiesta en la facultad de autorreglamentación interna, esto es, en la normación propia e ilimitada de la organización y procedimientos de trabajo del órgano parlamentario (19).

Lo que se procura con ello es establecer una distribución del poder entre la mayoría y la minoría de tal manera que pueda garantizarse una participación equilibrada en el proceso político de todos los grupos parlamentarios y de los miembros individuales del órgano. Así vemos como los órganos de dirección de la Cámara son de designación electiva; como deben actuar con imparcialidad frente a todos los partidos y parlamentarios, debiendo además reflejar internamente la composición proporcional de las fuerzas políticas presente en este detentador (20).

La protección de la minoría está prevista, sobre todo, tanto en el proceso o "iter" legislativo como en el establecimiento del orden parlamentario. Para traducir la variedad de opiniones individuales en una decisión común, las asambleas y organizaciones corporativas aplican la técnica de la decisión mayoritaria mediante votaciones. Para evitar que la mayoría ejerza una tiranía brutal sobre la minoría y para decidir sobre determinados asuntos importantes o fundamentales, que por su naturaleza aconsejan un grado alto de acuerdo o consenso, se establecen las mayorías cualificadas. Estas constituyen entonces una técnica de control orientada a la distribución del poder para lograr una eficaz protección de la minoría.

Arribados a este punto conviene una sintética recapitulación. Una constitución escrita, como documento político, tiene la finalidad de controlar el ejercicio del poder político. Distribuyendo el poder se trata de evitar su concentración. Para

limitar el poder se establecen una serie de controles constitucionales que son de diferentes tipos: horizontales (interórganos e intraórganos) y verticales. Las mayorías parlamentarias constituyen una técnica de control intraórgano, que junto a otras, persigue materializar la "autonomía funcional" del órgano parlamentario

4- LAS MAYORIAS PARLAMENTARIAS EN LA CONSTITUCION DOMINICANA

La Constitución Dominicana del 28 de

noviembre de 1966 establece diversos tipos de mayorías en varios de sus artículos. Estos, sumados a los dedicados a determinar algunos procedimientos parlamentarios, constituyen la fuente primaria del Derecho Parlamentario Dominicano (21).

En los siguientes cuadros se trata de recoger el quorum y las mayorías tanto ordinarias como cualificadas, expresadas también en números absolutos, en el tipo de asamblea y por asuntos.

QUORUM Y MAYORIAS EN NUMEROS ABSOLUTOS

Organo	Miembros y Quorum	1/2 + 1 de presentes	2/3 partes de los presentes	2/3 de la totalidad	3/4 partes de los miembros
Cámara de Diputados	91 (46)	24	31	61	68
Senado	27 (14)	8	9	18	20
Asamblea Nacional	118 (60)	31	40	—	—

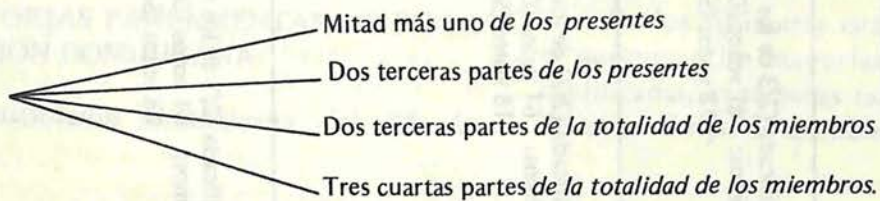
ASUNTOS, QUORUM Y MAYORIAS ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCION:

Organo	Asunto	Quorum	Mayoría Requerida
Cámara de Diputados	Ordinaria y regularmente (art. 30.).	Mitad más uno de los miembros: 46 Diputados.	Absoluta (1/2 +1 de los presentes) mínimo: 24 votos
Senado.	Ordinaria y regularmente (art. 30).	Mitad más uno de los miembros: 14 Senadores.	Absoluta (1/2 +1 de los presentes) mínimo: 8 votos
Asamblea Nacional	Ordinaria y regularmente (art. 27).	Mitad más uno de los miembros: 60 Legisladores.	Absoluta (1/2 +1 de los presentes) mínimo: 31 votos
Senado	Para pronunciar sentencia condenatoria contra funcionarios electivos (art. 23).	Tres cuartas partes de los miembros: 20 Senadores. (*)	Cualificada (3/4 de los miembros mínimo: 20 votos.
Cámara de Diputados	Para acusar a funcionarios electivos ante el Senado (art. 26)	Tres cuartas partes de los miembros: 68 Diputados. (*)	Cualificada (3/4 de los miembros mínimo: 68 votos
Asamblea Nacional	Para proceder a la reforma de la Constitución (art. 118).	Mitad más uno de los miembros: 60 Legisladores.	Cualificada (2/3 de los presentes mínimo: 40 votos.

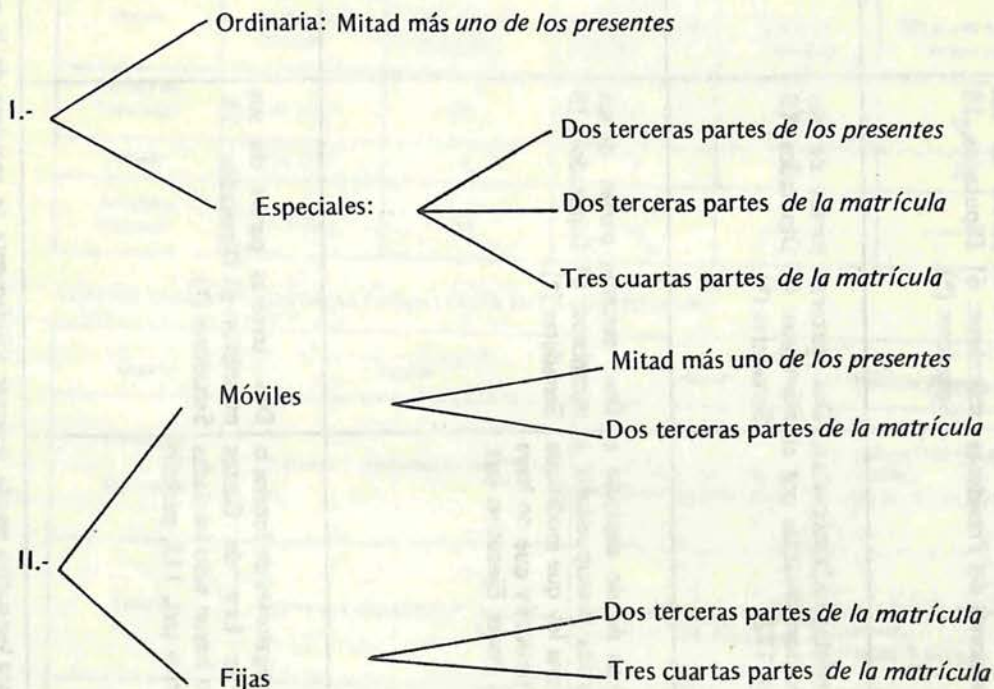
Organo	Asunto	Quorum	Mayoría requerida
Cada Cámara	Para aprobar asuntos declarados previamente de urgencia en su segunda discusión (art. 30).	Mitad más uno de los miembros: 46 Diputados, 14 Senadores.	Cualificada (2/3 de los presentes) mínimos: 31 votos (Diputados) 9 votos (Senadores)
Cada Cámara	Para aprobar un proyecto de ley no obstante las observaciones del Presidente (art. 41).	Dos terceras partes de sus miembros: 61 Diputados, 18 Senadores (*).	Cualificada (2/3 de los miembros) mínimos: 61 votos (Diputados) 18 votos (Senadores)
Cada Cámara	Para aprobar leyes relativas a la moneda o la banca cuando no son iniciadas por el Poder Ejecutivo (art. 112).	Dos terceras partes de sus miembros: 61 Diputados, 18 Senadores (*).	Cualificada (2/3 de los miembros) mínimos: 61 votos (Diputados) 18 votos (Senadores)
Cada Cámara	Para transferir sumas de un capítulo a otro o de una partida presupuestaria a otra por medio de una ley que modifique la Ley de Gastos Públicos y que no haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo (art. 115).	Dos terceras partes de sus miembros: 61 Diputados, 18 Senadores (*).	Cualificada (2/3) de los miembros mínimos: 61 votos (Diputados) 18 votos (Senadores)
Cada Cámara	Para aprobar leyes erogatorias de fondos o que modifiquen la Ley de Gastos Públicos, cuando no hayan sido iniciadas por el Poder Ejecutivo (art. 115, párrafo II).	Dos terceras partes de sus miembros: 61 Diputados 18 Senadores (*).	Cualificada (2/3 de los miembros) mínimos: 61 votos (Diputados) 18 votos (Senadores)

(*) Para que una cámara legislativa pueda sesionar válidamente se requiere de la presencia de un número mínimo de sus miembros o matrícula. A este número legal se le denomina "quorum" y el derecho parlamentario dominicano lo determina en la mitad más uno de los miembros de la cámara. Como en los casos que se señalan se exige una mayoría especial, cuyo mínimo es superior al "quorum", *de hecho* en los mismos éste también aumenta siendo, por tanto, superior al ordinario.

En resumen, podemos identificar las mayorías consagradas en la Constitución dominicana:



Un detenido examen de estos cuadros nos permite elaborar dos clasificaciones de las mayorías consagradas:



Para permitir una mejor comprensión del modo de calcular las mayorías móviles y fijas establecidas es conveniente ofrecer algunas explicaciones. Veamos.

Mayorías móviles:

Una mayoría parlamentaria es móvil cuando debe ser calculada sobre la base de los asistentes a una sesión determinada. Dada la variable circunstancial que la define (número de asistentes) sólo es posible calcular en números absolutos, para una mayoría móvil, el mínimo inferior y el mínimo superior. En efecto, el primero tendrá como base el quorum, es decir, el número de asistentes indispensable para que la sesión pueda considerarse válida. El segundo estará determinado, por el contrario, en la hipótesis de que todos los miembros de la cámara o matrícula asistan.

Número de miembros: (1978 – 1982)

Senado:	27
Cámara de Diputados:	91
Asamblea Nacional:	118

Número mínimo de asistentes a una sesión (quorum):

Senado:	14
Cámara de Diputados:	46
Asamblea Nacional:	60

a) Mitad más uno de los presentes:

Senado: $14 \div 2 = 7 + 1 = 8$ (Mínimo inferior)

$27 \div 2 = 13.5 + 1 = 14$ (Mínimo superior)

Cámara de Diputados: $46 \div 2 = 23 + 1 = 24$ (Mínimo inferior)

$91 \div 2 = 45.5 + 0.5 = 46$ (Mínimo superior)

Asamblea Nacional: $60 \div 2 = 30 + 1 = 31$ (Mínimo inferior)

$118 \div 2 = 59 + 1 = 60$ (Mínimo superior)

Por lo tanto, para decidir sobre cualquier asunto con la mayoría ordinaria movable de la mitad más uno de los presentes se requiere: en el Senado un mínimo de 8 votos, si sólo concurre a la sesión el quorum reglamentario, y 14 en la hipótesis que asista toda la matrícula de la Cámara. En la Cámara de Diputados: 24 si asiste el quorum y 46 si concurren todos los diputados. En la Asamblea Nacional 31 votos en el primer caso y 60 en el segundo.

b) Dos terceras partes de los presentes o de los votos:

Senado: $14 \div 3 = 4.6 \times 2 = 9$ (Mínimo inferior)

$27 \div 3 = 9 \times 2 = 18$ (Mínimo superior)

Cámara de Diputados: $46 \div 3 = 15.3 \times 2 = 31$ (Mínimo inferior)

$91 \div 3 = 30.3 \times 2 = 61$ (Mínimo superior)

Asamblea Nacional: $60 \div 3 = 20 \times 2 = 40$ (Mínimo inferior)

$118 \div 3 = 39.3 \times 2 = 79$ (Mínimo superior)

Por lo tanto, para decidir sobre cualquier asunto con la mayoría especial y movable de las dos terceras partes de los presentes se requiere en el Senado un mínimo de 10 si sólo concurre a la sesión el quorum reglamentario y 18 votos si asiste toda la matrícula; en la Cámara de Diputados 31 si sólo asiste el quorum y 61 si concurren todos los diputados; en la Asamblea Nacional: 40 votos en el primer caso y 61 en el segundo.

Mayorías fijas:

Las mayorías fijas son más calificadas que las mayorías movibles ya que se aplican tomando

siempre como base la totalidad de los miembros no importando el número de asistentes a una sesión determinada.

a) Dos terceras partes de los miembros.

Senado: $27 \div 3 = 9 \times 2 = 18$ (Mínimo)

Cámara de Diputados: $91 \div 3 = 30.3 \times 2 = 61$ (Mínimo)

Por lo tanto, para decidir sobre cualquier asunto con la mayoría especial fija de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros o matrícula se requiere un número mínimo de 18 votos en el Senado y 61 en la Cámara de Diputados. No se requieren mayorías fijas en la Asamblea Nacional.

b) Tres cuartas partes de los miembros.

Senado: $27 \div 4 = 6.7 \times 3 = 20$ (Mínimo)

Cámara de Diputados: $91 \div 4 = 22.75 \times 3 = 68$ (Mínimo)

Por lo tanto, para decidir sobre cualquier asunto con la mayoría especial fija de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros requiere de un número de votos mínimo de 21 en el Senado y de 69 en la Cámara de Diputados. Esta es la mayoría calificada más alta establecida en el Derecho Parlamentario Dominicano y se exige en la institución del Juicio Político. Su razón de ser puede atraparse con facilidad: la gran delicadeza que conlleva la destitución de un funcionario electivo.

Hasta aquí un análisis meramente descriptivo. El problema de las mayorías parlamentarias puede resultar engañoso. En efecto, aparenta ser insignificante e intrascendente. Sin embargo, como ya se quiso explicar resulta todo lo contrario. Lo es no sólo porque su conocimiento y manejo práctico permite rejugos favorables, dependiendo de la habilidad en los mismos, habilidad que forma parte del paquete de destrezas que podría despacharse bajo la denominación de "arte parlamentario". En determinadas cuestiones las mayorías adquieren una importancia política capital. Precisamente del análisis del mecanismo de reforma que establece nuestra Constitución se arriba a esta conclusión. Merece entonces la pena examinarlo para poner en evidencia una peligrosa debilidad que en el futuro puede incidir negativamente.

5- EL "TALON DE AQUILES" DE LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL DOMINICANA: EL TIPO DE MAYORIA CALIFICADA

En base a un clásico criterio las constituciones suelen clasificarse en rígidas y flexibles. Dejando de lado el problema de la débil potencia descriptiva que hoy pueden exhibir estas categorías (22), podemos decir en general, que una constitución rígida complica la posibilidad de modificación del texto constitucional con miras, como ya consignamos, a conferir mayor estabilidad al orden político que ella establece tratando de preservarlo de los vaivenes de mayorías políticas circunstanciales. La Constitución Dominicana se adscribe a ésta tendencia general por lo que puede ser caracterizada como una constitución rígida. Pero debe precisarse que de manera rigurosamente técnica nuestro documento constitucional debe ser considerado como semi-rígido en cuanto el órgano de reforma tiene carácter ordinario y no especial, esto es, no constituido para tal función como se establecía en pasadas reformas (23). Veamos en síntesis cual es el mecanismo instituido, para, a partir de ello, poner a fuego el problema.

Para ser reformada formalmente nuestra Carta Sustantiva establece un procedimiento o un proceso estructurado en dos etapas:

- 1- Aprobación por el Congreso Nacional de una Ley de Revisión Constitucional. Esta es una ley ordinaria que sólo puede ser iniciada por el Poder Ejecutivo o una tercera parte, como mínimo, de los senadores (9) o de los diputados (30-31) y cuyo contenido debe establecer los artículos objeto de reforma y las motivaciones que la justifican. Además ésta ley, que es tan sólo una propuesta de reforma, no puede ser observada por el Presidente de la República, se aprueba siguiendo el iter legislativo ordinario con la única peculiaridad que no puede ser declarada de urgencia. Para su

aprobación no se requiere ningún tipo de mayoría cualificada.

- 2- Una vez publicada la Ley de Revisión Constitucional, dentro de los 15 días siguientes, debe reunirse la Asamblea Nacional, órgano con una propia personalidad constitucional diferenciada a la del Congreso Nacional (aunque esté compuesta por los Senadores y Diputados). Es la Asamblea Nacional la facultada para deliberar y aprobar o no las reformas contenidas en la Ley de Revisión. Se requiere un quorum de la mitad más de uno de los miembros para sesionar válidamente y una mayoría cualificada de las **dos terceras partes de los presentes** (24).

Es este el mecanismo. Ahora bien la rigidez de nuestra Constitución tiene a nuestro modo de ver, un punto débil que puede inducir a que una reforma sea la expresión de un sólo partido político mayoritario. Veamos.

Concentremos la atención en la segunda etapa del proceso, es decir, en la Asamblea Nacional. Este órgano está compuesto en la actualidad por 118 miembros (91 diputados y 27 senadores). Como se exige un quorum de la mitad más uno de sus miembros, puede sesionar válidamente con un mínimo de 60 miembros. Al requerirse la mayoría de las dos terceras partes de los votos (esto es, de los miembros presentes en el hemiciclo) la reforma constitucional puede materializarse con un mínimo de 40 votos (admitido el caso de que sólo asista el quorum reglamentario).

Antes de ser dictado el denominado "Fallo Histórico" del 7 de julio de 1978 por la Junta Central Electoral los datos provisionales de los resultados del proceso electoral del 16 de mayo de 1978 fueron los siguientes:

Organo	PRD		PR		Totales	
	No.	o/o	No.	o/o	No.	o/o
Senado	15	56	12	44	27	100
Cámara de Diputados	49	54	42	46	91	100
Asamblea Nacional	64	54	54	46	118	100

Como puede apreciarse por este cuadro el partido vencedor obtuvo una mayoría de 64 votos en la Asamblea Nacional mientras que el Partido Reformista 54. En la hipótesis de que ésta hubiese sido la composición política del órgano de revisión, una reforma de la constitución podía ser la expresión del partido mayoritario. En efecto, si sólo asistía el quorum reglamentario para sesionar y las proporciones de asistentes de ambos partidos se hubieran mantenidos, la reforma podía pasar con un mínimo de 40 votos. Si en cambio a las sesiones hubieran asistido la totalidad de los miembros, la mayoría hubiese alcanzado el mínimo máximo de 78 votos. Esta oscilación por ser una mayoría movable.

El caso de que asistan todos los miembros de la Asamblea es una suposición. Maxime si el texto de las reformas deberá ser conocido en varias sesiones.

¿Qué importancia política tiene este asunto? Una y muy grande. Una Constitución para lograr estabilidad y vigencia debe ser el resultado de un acuerdo entre las fuerzas políticas, debe ser el fruto de un consenso nacional (26). Precisamente el mayor número, para no decir todas nuestras reformas constitucionales, han sido expresión del partido mayoritario y como tal se han percibido. Y también esta situación ha contribuido a la creciente desvalorización de nuestra Constitución.

Si en vez de requerirse una mayoría movable sobre la base de las dos terceras partes de los votos,

se estipulara la de las dos terceras partes pero de la totalidad de los miembros, es decir, se estableciera una mayoría fija, las garantías de lograr una constitución resultado de un consenso nacional fueran mayores.

El "fallo histórico", arbitrariamente, sin ninguna fundamentación jurídica, igualó las fuerzas políticas en la Asamblea Nacional disponiendo cada partido de 59 votos (27). En el caso de una revisión constitucional como se ha estado proponiendo este debe ser el resultado de un acuerdo y compromiso entre ambos (28). Pero esta es una situación temporal, primero, y segundo no podemos dejar de lado que los partidos "congresionales" exhiben una pluralidad de grupos" o "tendencias" que hace que sus representaciones no sean monolíticas.

Por todas estas razones, y más aún, ante la posibilidad muy concreta de un notable crecimiento de la Cámara de Diputados para el período 1982-1986 (29), es recomendable proceder a la reforma de nuestra Constitución para eliminar este "Talón de Aquiles". Es sorprendente pero para reformar la Constitución se requiere una mayoría **menos** cualificada que para modificar, el sistema bancario y monetario mediante proyectos no iniciados por el Poder Ejecutivo o para confirmar el texto de una ley observada por el Presidente de la República sin tener en cuenta las mismas. Inaudito, pero absolutamente cierto!

NOTAS

- (1) Vivimos en una época de "Demolatría" pero también de confusión democrática. "Democracia" se ha convertido en una etiqueta aplicada a envases con distintos contenidos. De ahí la necesidad de análisis rigurosos de la democracia desde perspectivas descriptivas, prescriptivas y "posibilistas". Sobre esta apasionante pero compleja problemática una lectura fundamental y obligada la constituye la obra de Sartori, Giovanni. *Aspectos de la democracia*. México: Limusa, 1965. De consulta imprescindible para una seria introducción a la temática lo son: Shumpeter, J. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar, 1968; Bachrach, P. *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973. Kelsen, H. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Guadarrama, 1977; Hermes, F. *La democrazia rappresentativa*. Firenze: Vallecchi, 1968; Friedrich, C. J. *Gobierno Constitucional y democracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1976; Tocqueville, A. *La democracia en América*. México: FCE, 1954. Acerca de la concepción marxista de la democracia, de capital importancia es la obra de Lenin. *Estado y Revolución*. Moscú: Progreso, 1966. Sobre la concreción de esa concepción en un sistema político prototipo pueden consultarse: Desinov-Kirichenko. *Derecho constitucional soviético*. Moscú: Progreso, 1958; y el más reciente: Grigorian-Delgopolov. *Fundamentos del derecho estatal soviético*. Moscú: Progreso, 1979.
- (2) El concepto de "constitución" es muy poliédrico. En el presente trabajo se utiliza el término en sentido de Documento o Acto solemnemente aprobado por una asamblea especial denominada "Constituyente" y que contiene una selección de las principales normas jurídicas que establecen y reglamentan el Gobierno del Estado. Debemos advertir que éste es el significado más restringido. Para los demás significados es conveniente consultar: Biscaretti di Ruffia, P. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1965, pp. 178 y sigs. Para una visión panorámica de las múltiples definiciones propuestas por las diferentes corrientes doctrinarias véase: Linares Quintana, S. *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*. 9 tomos. Buenos Aires: Plus Ultra, 1978, tomo III, pp. 11-110.
- (3) Los derechos positivos o sociales son característicos del "Estado Social de Derecho" a diferencia del "Estado Liberal de Derecho" que sólo reconocía las libertades individuales o derechos negativos. Sobre las diferentes categorías de los derechos humanos véase: Brea Franco, J. *El sistema constitucional dominicano*. Santo Domingo: UNPHU, en prensa, Cap. IV. Acerca del proceso de transformación del Estado "demoliberal" al Estado "demosocial", consúltese: Lucas Verdú, P. *Curso de Derecho Político*. 4 tomos. Madrid: Tecnos, 1977, 3da. ed. tomo III, pp. 69 y sigs; García Pelayo, M. *El Estado Social y sus implicaciones*, en García Laguardia, J. *Ciencia Política*. México: Hemisferio, 1977, pp. 285-303.
- (4) Es este el principio de la supremacía constitucional. Para su fundamentación jurídica, antecedentes y evolución, véase: Linares Quintana, S. obra citada. Tomo III, pp. 301 y sigs.
- (5) Sobre el contenido de las constituciones escritas en clave de investigación jurídica comparativa, consúltese: Wheare, K. C. *Las constituciones modernas*. Barcelona: Labor, 1974, pp. 37 y sigs.; Biscaretti di Ruffia, P. *Introducción al derecho constitucional comparado*. México: FCE, 1975, pp. 305 y sigs. Un estudio comparativo realizado por computadora es el trabajo de van Maarsveen, H.- van der Tang, G. *Written constitutions: a computerized comparative study*. New York: Oceana, 1978. Esta investigación esta basada en la recopilación, permanentemente actualizada, publicada por la misma editora: *Constitutions of the contries of the world*, 1971 y todos sus suplementos posteriores.
- (6) La "teoría constitucional" de Karl Loewenstein está construida sobre esta idea de la constitución como tejido de controles al ejercicio del Poder Político. Vease su obra: *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1966, 2da. ed., muy en especial el cap. I y el cap. V. En nuestro trabajo soslayamos el importante problema del sector social al que beneficia el orden político plasmado en la Constitución al estar la sociedad dividida en clases. Esta problemática, nucleo de interés de lo que pudiera denominarse "sociología constitucional", es destacada en la argumentación marxista contraria a las llamadas "constituciones burguesas". Pensamos que la contra argumentación debe fundamentarse en el concepto de "pluralismo" que caracteriza a la democracia moderna. Por su trascendencia el análisis de la cuestión reboza el limitado ámbito de nuestro estudio requiriendo un examen por separado.
- (7) Para la identificación de los rasgos peculiares de la categoría histórica "Estado Absoluto" así como de los demás tipos de Estados, véase: Lucas Verdú, P. obra citada, tomo II, pp. 69 y sigs.
- (8) "Considerada como un todo, la sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural o de otro tipo. El poder es una relación socio-psicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder —serán denominados detentadores del poder— y aquellos a los que va dirigido —serán aquí designados como los destinatarios del poder". Loewenstein, K. obra citada, p. 26. Según este autor, existen los tipos de detentadores: "oficiales o visibles" y "no oficiales o invisibles". Los primeros son aquellos órganos, y sus correspondientes funcionarios, que están encargados por mandato constitucional de desempeñar determinadas funciones en interés del Estado. Mientras estos detentadores son fácilmente identificables, los "no oficiales o invisibles" requieren un análisis sociológico del proceso político real. Los grupos de interés y de presión que tratan de influir políticamente, abierta o secretamente, por ejemplo, son típicos detentadores fácticos.
- (9) Loewenstein habla de "separación de funciones" y no de "separación de poderes" Cfr. Obra Citada, pp. 54 y sigs.
- (10) Cada "Poder" del Estado es multifuncional. En efecto, el Congreso Nacional, por ejemplo, tiene además atribuciones de carácter administrativo y de contenido jurisdiccional aparte también de ejercer la importantísima función de control o fiscalización político-administrativa y financiera del Poder Ejecutivo. Pero no sólo por estas razones la etiqueta es inapropiada. Aun siendo formalmente, por mandato constitucional, el principal órgano legislador, en la realidad esta función es desplegada mayormente por el Presidente de

- la República quien es el principal "alimentador" del proceso legislativo además del fenómeno de la creciente delegación legislativa del Parlamento al Ejecutivo. Que el diseño y elaboración de los programas o políticas legislativas se lleve a cabo fuera de los hemiciclos parlamentarios, es el resultado, además de las transformaciones que ha sido registrando el Estado Moderno, de la llamada "crisis del Parlamento", esto es, de su incompetencia e ineficacia para responder con la calidad y celeridad requerida las necesidades de legislación que impone el avance social y tecnológico. La "crisis" es universal como lo evidencian las investigaciones sobre el "comportamiento legislativo". También en República Dominicana, de escasa tradición de vida parlamentaria, incluso en el período constitucional 1978-1982 en el que el Congreso Nacional ha mostrado más columna vertebral ante el Ejecutivo que en el pasado, existen muchos indicios que conducen a la misma conclusión. Pero debe advertirse que hasta el presente se carece de una investigación que demuestre la hipótesis.
- (11) El problema de la determinación del grado de vigencia real de una Constitución escapa al dominio del Derecho Constitucional. Su estudio, por el contrario, es competencia de las ciencias sociales, en especial de la Ciencia Política. De todas maneras conviene precisar aquí aunque apretadamente, el concepto. Una Constitución tendrá vigencia real en la medida o en el grado en que los controles que ella establece al ejercicio del Poder Político funcionen en verdad. Loewenstein es autor de una ya clásica tipología de las Constituciones elaborada con esta variable. Así habla de Constituciones Normativas, Nominales y Semánticas en orden decreciente de vigencia. Véase Obra Citada, pp. 216 y sigs. Según nuestro criterio la Constitución Dominicana puede catalogarse de nominal aun si en algunos períodos históricos no ha sido más que una "suma de palabras" para encubrir la dramática realidad de regímenes autocráticos y unipersonales. Véase: Brea Franco, Julio. *Temas Constitucionales*, en preparación, obra que recoge varios artículos publicados en los que se aborda el tema.
- (12) Para un análisis de los mecanismos de reforma constitucional, además de la investigación comparada citada en el (5) pueden consultarse: Wheare, K.C. Obra Citada, pp. 89 y sigs. y Biscaretti di Ruffia, P. *Derecho Constitucional*, citado, pp. 271 y sigs.
- (13) Sobre los diversos sistemas de justicia constitucional, véase: Loewenstein, K. Obra Citada, pp. 294 y sigs.; Lucas Verdú, P. Obra Citada, tomo II, pp. 685 y sigs. Acerca del sistema adoptado en República Dominicana consúltese Brea Franco, Julio. *El Sistema Constitucional Dominicano*, Santo Domingo: UNPHU, en prensa, Cap. XIII y Ramos Messina, W. *Del control de la constitucionalidad*, Estudios Jurídicos, tomo II, Vol. I, pp. 93-117, Santo Domingo, Capedom, 1973.
- (14) Cfr. Lowenstein, K. Obra Citada, pp. 232 y sigs.
- (15) Cfr. *Ibid.* pp. 232-235.
- (16) Cfr. *Ibid.* pp. 252-349.
- (17) Cfr. *Ibid.* pp. Cap. VI, pp. 232-251.
- (18) Cfr. *Ibid.* Tercera Parte, pp. 353-468.
- (19) De manera rigurosa la facultad de autorreglamentación es sólo ilimitada en algunos Parlamentos de países con constituciones denominadas "flexibles" modificables por leyes ordinarias. Tal es el caso de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña, véase: Fraga Iribarne, M. *El Parlamento Británico*. Instituto de Estudios Políticos, 1960; Jennings, I. *El Régimen político de Gran Bretaña*, Madrid: Tecnos, 1962; Ilbert, C.P. *El Parlamento. Su historia, constitución y práctica*, Barcelona: Labor, 1926. Por el contrario, en la mayoría de los ordenamientos constitucionales ésta facultad de las cámaras esta limitada en los mismos textos constitucionales que establecen los principios y las normas principales del "derecho parlamentario". Es este el caso de la República Dominicana como hemos de ver más adelante.
- (20) La composición proporcional de los órganos ordinarios de las cámaras (Mesa o Bufete Directivo y las Comisiones Legislativas Permanentes no ya los grupos o bloques parlamentarios de los partidos políticos) se establece como norma en algunos parlamentos, como por ejemplo, en países con sistemas pluripartidistas (moderados o extremos) y de régimen parlamentario. Italia es un caso evidente, véase: Mortati, C. *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova: CEDAM, 1962, pp. 392-441; Barile, Paolo. *Corso di Diritto Costituzionale*, Padova, CEDAM, 1964, pp. 86-140. Por el contrario, en Estados Unidos las comisiones o comites no reflejan la configuración política de las Cámaras. Es éste también el caso de República Dominicana aún si la pertenencia a una comisión se determina por nombramiento del Presidente de la Cámara no utilizándose tampoco el sistema de antigüedad como en el Congreso americano. En efecto, en la Cámara de Diputados existen algunas comisiones controladas por el partido de oposición y no por el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) mayoritario. Véase Brea Franco, Julio. *El Sistema Constitucional Dominicano*, citada, apéndice al cap. VI.
- (21) La Constitución ocupa el primer lugar en la jerarquía de las fuentes del derecho parlamentario dominicano. En ella se determinan las mayorías (ordinaria y calificadas) por lo que los Reglamentos de las cámaras no pueden fijar tipos de mayorías diferentes para la deliberación sobre determinados asuntos no previstos en la Constitución. En base a ello concluimos que las reformas de los Reglamentos realizadas con una clara finalidad política en agosto de 1978 para eliminar el voto secreto y establecer una mayoría de las 2/3 partes de la matrícula para reformarlos es una enmienda inconstitucional. Sobre éste aspecto véase: Brea Franco, J. *Una enmienda inconstitucional* recogido en *Temas Constitucionales*, en preparación.
- (22) La clasificación de las constituciones escritas en rígidas y flexibles en base al criterio del grado de dificultad para reformarlas y cuyo autor fue el constitucionalista inglés Lord James Bryce, carece ya de importancia en la actualidad. En efecto, una Constitución puede ser modificada sin que cambie su letra por obra de lo que se ha denominado "elasticidad constitucional" o "mutación constitucional". Esto es, cambios productos de la interpretación que del texto lleva a cabo el órgano constitucional interpretador por antonomasia (por ejemplo en E.U.A.: la Suprema Corte de Justicia) o por el mismo legislador o también por obra de la costumbre. Por estas razones el tema de la interpretación constitucional asume una gran importancia. Véase: Bryce, J.

Constituciones flexibles y constituciones rígidas, Madrid, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1952; Linares Quintana, S. Obra citada, tomo 3, pp. 118 y sigs.; Biscaretti di Ruffia, p. *Derecho Constitucional*, citado, pp. 284 y sigs. Loewenstein, K. obra citada, pp. 162 y sigs; Tamayo, Rolando (Compilador). *La interpretación constitucional*, México: UNAM, 1975.

- (23) Por esta razón la Constitución Dominicana debe ser catalogada de semirígida en su texto vigente no así los de 1942, 1947 y 1955, por ejemplo, que establecían como órgano de reforma una Asamblea elegida con tal finalidad. En estos casos la Constitución Dominicana fue rígida en sentido estricto en cuanto el pueblo "soberano", escogiendo a sus representantes participaba más directamente en el proceso de reforma formal.
- (24) Para un análisis más detallado del procedimiento de reforma constitucional en República Dominicana véase: Brea Franco, J. *El sistema constitucional dominicano*, citado, Cap. XI.
- (25) Estos datos se obtienen sin tener en cuenta los "votos" sumados arbitrariamente por la Junta Central Electoral en su decisión del 7 de julio de 1978, el denominado "fallo histórico". Cfr. *Decisión de la Junta Central Electoral*, 7 julio 1978, pp. 80 y sigs.; Gaceta Oficial No. 9483 del 7 de octubre de 1978: *Relación general del resultado de las elecciones celebradas el día 16 de Mayo de 1978*.
- (26) Una Constitución, para lograr un grado aceptable de vigencia, debe ser el resultado de un consenso nacional, esto es, el producto de un acuerdo entre las fuerzas políticas que expresan a una sociedad. En términos ideales una Constitución debe plasmar un proyecto social común. Este consenso nacional puede ser propiciado con la ayuda de técnicas constitucionales y parlamentarias adecuadas y sólo impulsado por una "clase política" lo suficientemente lúcida. La "construcción" de un sistema constitucional estable y viable es un problema de "ingeniería constitucional". El caso de la Constitución española de 1979, denominada la "Constitución de la concordia" o más popularmente "la consentida" es un ejemplo elocuente. Véase: Brea Franco, J. *Revisión constitucional y consenso nacional*, artículos recogidos en *Temas Constitucionales*, citado.
- (27) véase Decisión de la Junta Central Electoral, citada.
- (28) Desde 1974 se ha estado insistiendo en República Dominicana para reformar la Constitución. En aquel año el entonces Presidente Balaguer sometió un proyecto de ley de revisión Constitucional que no fue discutido. Más recientemente un grupo de 51 diputados elaboró un proyecto discutido en la Cámara de Diputados pero varado en el Senado. Para los textos de ambos proyectos véase: Brea Franco, J. *El sistema Constitucional Dominicano*, citado, apéndice al Cap. XIII.
- (29) Por obra del crecimiento de la población como lo evidenciara el Censo Nacional de Población y Familia levantado el 12 y 13 de diciembre de 1981 la Cámara de Diputados registrará un incremento de 29 miembros para llevar el número total de 91 a 120 para el período constitucional 1982-1986.— Cfr. *Proclama Electoral de la Junta Central Electoral*, 2 de febrero de 1982; Brea Franco, J. obra citada, apéndice al cap. V

PROCLAMA ELECTORA DE LA
JUNTA CENTRAL ELECTORAL.

