

Luces y sombras en la reforma constitucional de 2010 en la República Dominicana

ANA BELÉN BENITO SÁNCHEZ

Universidad de Salamanca

Investigadora visitante en FLACSO-República Dominicana

El pasado 26 de enero de 2010, República Dominicana proclamaba una nueva Constitución, la número 38 desde que en 1844 iniciase su historia republicana. El país se sumaba así al proceso de reformas del constitucionalismo latinoamericano que se inició hace más de dos décadas, y también a la más actual fiebre reeleccionista.

En este historial de cambios –el más numeroso de América Latina, seguido por Venezuela y Haití– las motivaciones que impulsaron las reformas respondieron a: 1) *cambios políticos profundos*, como la de 1963, tras el fin de la dictadura trujillista y la victoria del PRD de Juan Bosch, cuyo articulado (el más avanzado en materia de derechos políticos, sociales y económicos) desencadenó los dramáticos acontecimientos de la guerra civil y la intervención norteamericana; 2) *crisis políticas*, como la de 1994, tras el fraude electoral que provocó la salida formal de la escena electoral de Joaquín Balaguer; y 3) *intereses partidarios de corto plazo*, como la llevada a cabo en 2002, bajo la presidencia de Hipólito Mejía y cuyo propósito fue levantar el veto a la reelección presidencial.

Con la promulgación de esta nueva Carta Magna en 2010 el presidente Leonel Fernández coronaba la llamada “Revolución democrática”: una promesa de reinventar la “vida institucional dominicana

para generar las condiciones del desarrollo”, y que anunció en 2004 al asumir su tercer mandato al frente del Ejecutivo¹. Uno de los objetivos prioritarios de este proceso de reingeniería institucional ha sido la modernización de la justicia, con la creación del Tribunal Constitucional, el Consejo del Poder Judicial, y medidas como la jubilación de los magistrados de la Suprema Corte que superen los 75 años de edad. En cuanto al poder Legislativo, aumenta el número de diputados de 178 a 190, de los cuales 7 representarán a la comunidad dominicana residente en el exterior y se unifican las elecciones congresuales, municipales y presidenciales. Además, se incorporan al articulado un listado ampliado de derechos fundamentales, mecanismos de participación directa como el referéndum y la iniciativa legislativa popular, y mayores garantías ciudadanas como el recurso de amparo y el *habeas data*.

La constitucionalización de estas mejoras democráticas, junto con el artículo 7 –que consagra el Estado Social y Democrático de Derecho en República Dominicana–, le han valido al presidente Fernández para presentar la nueva Carta Magna como heredera de la Constitución de 1963 y continuadora de la obra del profesor Juan Bosch. Sin embargo, muchos son los aspectos que evidencian el giro ultraconservador y la influencia de los tradicionales grupos de interés, que poco tienen que ver con el carácter progresista de aquella Constituyente de 1963.

Y empezando por el proceso, una consulta popular bajo la coordinación de la iglesia católica, tradicional interlocutora en los avatares de la vida política dominicana², que finalmente no fue vinculante; el deseo de una Asamblea Constituyente que se quedó en mera Asam-

1. Leonel Fernández asumió por primera vez la presidencia de la República Dominicana en 1996, gracias a la alianza conservadora-nacionalista entre Balaguer y Bosch en la segunda vuelta para evitar el triunfo del perredeísta José Francisco Peña Gómez. En 2004 asumió su segundo mandato presidencial con el 49% de los votos en primera vuelta.

2. En 1985 la Conferencia Episcopal fue la promotora de un diálogo entre empresarios, dirigentes sindicales y representantes gubernamentales, para delinear la política económica y social del país. En 1994, la Iglesia fue mediadora en la resolución del fraude en la urnas que impidió la victoria de Peña Gómez y el PRD en las presidenciales, articuladora del “Pacto por la Democracia” y la ulterior reforma constitucional. Años más tarde, el monseñor Agripino Núñez sería el encargado de coordinar la Comisión para la Reforma Constitucional creada por Hipólito Mejía en 2001 y también la actual llevada a cabo durante la administración de Leonel Fernández.

blea Revisora; el propio proyecto que veía mermados en segunda lectura los derechos colectivos, que pasaban de 13 a 3; o el pacto entre Leonel Fernández (PLD) y Miguel Vargas Maldonado (PRD) para consensuar la reelección indefinida con un periodo de receso. Este pacto vino acompañado de un ejercicio plebiscitario “a dos bandas” por el que se eliminaban 26 artículos previamente aprobados por los asambleístas, tan relevantes como el derecho a una Administración Pública honesta y transparente, la tutela de la salud pública, el derecho de los consumidores a bienes y servicios públicos de calidad, la sanción a personas que proporcionen ventajas a sus amigos o relacionados³ y la prohibición del mandato imperativo a senadores y diputados⁴.

Con respecto a los avances democráticos de la Constitución de 2010, destacan por novedosos el reconocimiento de la igualdad entre hombre y mujer (art. 39.4), la obligación del Estado de promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva (art. 39.3), el reconocimiento de los derechos del consumidor (art. 53), el deber de invertir en educación de manera creciente y sostenida (art. 63) y la incorporación de derechos de segunda y tercera generación propios del llamado “constitucionalismo social”. El blindaje a este orden constitucional frente a decisiones emanadas de autoridad usurpada (art.73), ha llevado al presidente Fernández ha proclamar con orgullo que: “en República Dominicana, jamás se producirá un golpe de Estado”⁵, en referencia a los recientes acontecimientos en la vecina Honduras.

Se reducen los poderes del presidente, ya que será ahora el Congreso el encargado de presentar al Senado la terna de candidatos a la Cámara de Cuentas (anteriormente nombrados por decreto presiden-

3. Se respetaba la sanción a los que benefician a familiares, pero no a la red próxima de allegados y amigos: la red de influencia que Auyero (1999) denomina “amistad instrumental”.

4. Redacción original art. 89.4 proyecto Constitución: “Los diputados y senadores electos no están ligados por mandato imperativo, son libres e independientes en la toma de decisiones en los asuntos sometidos a su aprobación, actúan siempre con apego al sagrado deber de representación del pueblo que los eligió ante quienes deben rendir cuentas”. Se justificaba la eliminación alegando que el mandato fortalecería a los partidos.

5. Discurso del presidente Leonel Fernández en el acto de proclamación de la Constitución, el 26 de enero de 2010.

cial) y se equilibran los poderes en materia presupuestaria, reduciéndose a dos tercios de los presentes la cuota para introducir cambios a la propuesta del Ejecutivo, quien deberá someter en forma de ley cualquier modificación al presupuesto (art. 234). La merma de poderes presidenciales incluye también su facultad para anular arbitrios municipales y llenar las vacantes de síndicos y regidores. En cuanto al Legislativo, se refuerzas las tareas fiscalizadoras de ambas Cámaras (art. 94), la rendición anual de cuentas de los legisladores (art.92) y se introduce el concepto de “ley orgánica” para el desarrollo de los derechos fundamentales, la organización de los poderes públicos y el régimen electoral, territorial y económico. Se separan las funciones administrativas y contenciosas de la Junta Central Electoral (JCE), quedando estas últimas en manos del Tribunal Superior Electoral, otorgando así mayor independencia a la JCE para la administración de las elecciones.

Las mayores críticas al nuevo diseño institucional se han centrado en resaltar el papel preponderante del Ejecutivo en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior. Tarea ésta en manos del Consejo Nacional de la Magistratura, y que tras la incorporación del Procurador General a su seno, confiere al Gobierno un peso político mayor del que anteriormente disfrutaba⁶. Y siguiendo con las objeciones, la Constitución de 2010 mantiene las restricciones establecidas al *ius soli* como vía de acceso a la nacionalidad, por lo que los dominicanos de ascendencia haitiana, descendientes de aquellos que ingresaron legalmente en territorio dominicano con contratos de trabajo, permanecerán en una indefinición que parece seguir dilatándose eternamente.

Las sesiones de la Asamblea Revisora transcurrieron entre el hastío de los legisladores, cuya ausencia provocó en varias ocasiones su cancelación por falta de quórum, y los encendidos debates –fuera y dentro del Congreso– ante las presiones de los grupos de interés más influyentes. Agrupaciones empresariales como la AIRD, mostraron su rechazo a la posible inclusión del término “economía social de mer-

6. Sobre el debate acerca de la politización de la Justicia, ver editoriales de Cristóbal Rodríguez y Nassef Perdomo en el periódico *Clave Digital*, 2009.

cado”, el CONEP se movilizó para evitar la consagración constitucional del derecho al trabajo y el rol activo del Estado en la economía, y las presiones del *lobby* hostelero al frente de la ASONAHORES, lograron la consagración constitucional de la restricción al libre acceso de ríos y playas⁷. Como reconocía el vicepresidente del PRD, Luís Abinader, “la reforma constitucional no representa la voluntad de la nación [...], es un traje a la medida de los grupos particulares”⁸.

La iglesia católica ha sido abanderada de los sectores más conservadores en su oposición al aborto y al reconocimiento del matrimonio homosexual. La campaña de advertencias del cardenal Nicolás de Jesús a los asambleístas para evitar cualquier modificación del artículo 30, derivaron en la consagración de la defensa de la vida desde el momento de la concepción, sin posibilidad de aborto por razones terapéuticas⁹. Durante las “Vigilias por la Vida” en la catedral y frente al Congreso, el cardenal advertía a los legisladores: “el pueblo dominicano está atento a su decisión, viendo quién apoya la vida y quién la muerte, y eso se reflejará en las votaciones”. Y así lo hicieron 134 de los 178 legisladores que votaron a favor del artículo 30, para seguir contando con el respaldo del electorado más conservador de toda América Latina¹⁰.

El cariz conservador y corporativista que fue adoptando el articulado en la Asamblea Revisora despertó el rechazo ciudadano.

7. Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD); Consejo Nacional de Empresas Privadas (CONEP); Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES). El diputado del PRD Andrés Henríquez defendió la limitación constitucional del libre acceso a playas y ríos, alegando que “si no, se afectaría el turismo, ya que las turbas barriales penetrarían en los complejos hoteleros y harían uso hasta de las picaderas y el buffet”. En el periódico *Diario Libre*, de 1 de octubre de 2009.

8. “La reforma constitucional no representa la voluntad de la nación, sino la de los grupos particulares que se han puesto de acuerdo para hacerse un traje a medida por el acuerdo de apomiento entre Leonel Fernández y Vargas Maldonado.” Entrevista a Luís Abinader, Vicepresidente del PRD. En el periódico *Hoy*, de 12 de octubre de 2009.

9. El diputado perredeísta Radhamés Ramos, en sus argumentación en contra del aborto, aconsejaba a las mujeres que han sido violadas en relación a las opciones alternativas, entre ellas que “se coloquen en una escalera de 6 peldaños y bajen de nalgas, para provocar un sangrado y así ya solo tienen que ir al médico que les haga la limpieza”. En el periódico *Clave Digital* de 18 de septiembre de 2009.

10. Según la Encuesta LAPOP 2008, más del 50% de los dominicanos encuestados se situaban en la derecha y centro-derecha. Ver Margarita Corral (2008).

La Coordinadora Nacional contra el Retroceso Constitucional y diversas organizaciones de la sociedad civil, lideraron las manifestaciones de protesta bajo el lema “Esta NO es mi Constitución”, censurando las restricciones impuestas al libre acceso de playas y ríos; a la legitimación activa para poner en marcha los mecanismos de control constitucional de las leyes; y especialmente y con mayor vehemencia, ante la negación de la autonomía de la voluntad de la mujer en materia reproductiva. Un activismo inédito y significativo en una sociedad como la dominicana, donde su ciudadanía ha sido tradicionalmente adjetivada de apática y bajo perfil. Lejos de ser considerada una militancia anecdótica y coyuntural, se vislumbra un tímido pero optimista escenario de movilización ciudadana, y cuyo antecedente más inmediato es el exitoso rechazo a la construcción de una empresa cementera en el Parque Natural Los Haitises¹¹.

Si ésta es o no la Constitución de la “tercera transición”¹² –la de la consolidación democrática–, o un mero instrumento de poder al servicio de intereses políticos de corto plazo, habrá que esperar al desarrollo legislativo (y ulterior cumplimiento) de los avances democráticos en ella consagrados, en un país donde la proliferación de normas jurídicas corre el riesgo de convertirse en letra muerta o no llegan a ver la luz, como el eterno Proyecto de Ley de Partidos Políticos. Y como prueba de ello basten tres ejemplos: el actual reconocimiento constitucional de la figura del Defensor del Pueblo (art. 192), de la carrera de la función pública (art. 142) y el derecho a la seguridad social (art. 60), cuentan desde hace tiempo con respaldo normativo. Sin embargo, y tras más de 8 años, los partidos no han llegado a un acuerdo para nombrar al Defensor del Pueblo¹³; sólo un 8% de los empleados públicos se han incorporado al servicio de carrera admi-

11. La decisión de construir una empresa cementera en el Parque Natural Los Haitises despertó la repulsa ciudadana y una oleada de manifestaciones. Se solicitó la intervención de una comisión de expertos de las Naciones Unidas para la evaluación del proceso de otorgamiento de la licencia ambiental al Consorcio Minero Dominicano. Finalmente la ONU dictaminó en noviembre de 2009 que el proyecto no era viable.

12. Primera transición de un régimen sultanista (Trujillo 1930-1961) y segunda transición de un régimen cesarista (Balaguer 1966-1978).

13. La Ley No.19 que crea la figura del Defensor del Pueblo fue promulgada en 2001.

nistrativa, a pesar de que la Ley de Servicio Civil data de 1991; y el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) se rinde a los requerimientos de las organizaciones empresariales representadas en su Consejo Nacional¹⁴.

Comienza ahora la gran tarea de modernizar el acervo legislativo para que se acomode al texto constitucional aprobado. A estos efectos, el presidente Leonel Fernández ha nombrado por decreto una Comisión Consultiva de expertos, cuya tarea será adaptar el entramado legislativo al pormenorizado y extenso articulado (pasa de 120 a 277 artículos). Los adversarios de la Constitución de 2010 insisten en que se trata de un texto demasiado prolijo que invade la esfera del legislador ordinario, frente a sus defensores que con razones menos técnicas pero más idealistas alegan que “[...] *si pretende propiciar la transformación política y social [...] deberá ser tan larga como largo es el inventario de nuestras carencias, desigualdades e injusticias*”¹⁵.

Por ello, habrá que esperar si todos los actores implicados garantizan y hacen efectivo el ejercicio del amplio catálogo de derechos y prerrogativas en ella recogidos. Como sentenciaba un destacado jurista y miembro del comité que redactó el borrador encargado por el Ejecutivo: “*en la República Dominicana... tenemos Constitución, ahora debemos tratar de vivir en Constitución*”¹⁶.

Santo Domingo, marzo de 2010

14. Los representantes de las organizaciones empresariales en el Consejo Nacional, órgano rector del SDSS, lograron la promulgación de la Resolución 72-03, la cual redefinía el concepto de salario cotizante, en violación de la Ley 87-01 de Seguridad Social y el Código de Trabajo. Por esta vía, los empresarios han reducido sus cotizaciones al mínimo. La Resolución 72-03 venía acompañada de la solicitud de posponer la entrada en vigor del régimen contributivo, aspiración que se materializó en abril de 2009, cuando los legisladores aprobaron en sesión nocturna y por vía de urgencia el proyecto de ley que otorga la amnistía-condonación de la deuda a los empresarios públicos y privados en el pago al Sistema de la Seguridad Social y contempla la devolución a aquellos que habían cumplido con sus responsabilidades. Un perdón de más de 5.000 millones de pesos, en conceptos de seguros de vejez, discapacidad, salud y riesgos laborales.

15. “La Constitución larga”, editorial de Eduardo Jorge Prats, en el periódico *Hoy* de 5 de febrero de 2010.

16. Palabras de Eduardo Jorge Prats, en el periódico *Hoy* de 29 de enero de 2010.