

SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

Palabras de **Allan R. Brewer-Carías**

en el acto de presentación del libro sobre las conclusiones del Seminario de Reforma Constitucional, 2005.

12 de julio 2006

Salón Juan Pablo Duarte, Biblioteca del Congreso Nacional.

Santo Domingo, República Dominicana

Hablar de reforma constitucional en una sociedad democrática es, en definitiva, hablar del Estado Constitucional, del Estado de derecho y de la democracia constitucional. Es decir, del Estado constitucional y democrático de derecho, en el cual, tanto la democracia como la soberanía popular se encuentran juridificadas, lo que por sobre todo implica limitación. Y es que el derecho, la regulación constitucional o la ley, siempre es limitación.

Esa juridificación, en el Estado constitucional de derecho implica limitación constitucional no sólo respecto del Estado mismo y su funcionamiento, sino también respecto de la propia democracia y a la soberanía popular.

Por ello, si bien las Constituciones, como ocurre con la de la República Dominicana (art. 2), proclaman que el pueblo es el titular de la soberanía nacional, sin embargo, le imponen al pueblo en su ejercicio, la observancia de las propias disposiciones constitucionales. Como lo dice el artículo 2 de la Constitución: si bien del pueblo “emanan todos los Poderes del Estado”, los mismos sólo “se ejercen por representación”.

En esta forma a la soberanía se la ha dotado de un carácter jurídico y no sólo fáctico, lo que por supuesto no implica que se haga de la Constitución una fuente de la soberanía misma. El pueblo es el que es el soberano y, como tal, el que ha juridificado su propia soberanía, y además, es el que ha dotado a la Constitución de supremacía al establecer, como lo hace la Constitución de la República Dominicana, que “son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución” (art. 46).

En el Estado constitucional, por tanto, es el pueblo el que se auto-limita a través de la Constitución para ejercer la soberanía; de manera que la Constitución normativiza su ejercicio.

Pero sin duda, la soberanía, a pesar de haber sido dotada de ese carácter jurídico, en definitiva es un concepto político o una cuestión de hecho, cuyo ejercicio en una sociedad democrática tiene que tender a fundamentarse en el consenso político, para lograr que sea, precisamente, la expresión del pueblo..

En otras palabras, el ejercicio de la soberanía popular en un Estado constitucional de derecho, nunca puede consistir en la imposición de la voluntad de una fracción sobre la otra. Tiene que buscar responder al consenso político , que por supuesto es cambiante como también lo son el juego de las relaciones sociales y políticas.

La clave del éxito de las Constituciones es, precisamente, llegar a ser el resultado del consenso o pacto de toda una sociedad -y no de voluntades circunstanciales- y, además, el prever en sus normas, tanto la forma de materialización de los cambios, como los mecanismos que permitan garantizar, en su momento, que la voluntad popular no va a ser suplantada.

Por eso, la normativización de la soberanía popular, más que su limitación, es una garantía de que al pueblo debe asegurársele la libre determinación de decidir su futuro. Por eso es que decimos que la juridificación de la soberanía popular implica su autolimitación procedi-

mental, mediante el establecimiento de normas que aseguren efectivamente la formación de la voluntad soberana; normas precisamente como las que están en los artículos 116 y siguientes de la Constitución de la república Dominicana.

En general, por tanto, se trata de una limitación adjetiva, auto impuesta, para asegurar la manifestación de la voluntad popular; lo que sin embargo no excluye la posibilidad de que como lo regulan muchas Constituciones, también se establezcan limitaciones de orden material, como cláusulas pétreas que buscan limitar el propio contenido de la voluntad popular, restringiendo su facultad de cambiar determinados principios e, incluso, sistemas políticos. Por ello el artículo 119 de la Constitución de la República Dominicana dispone que “Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo”.

La reforma constitucional en las Constituciones, por tanto, debe ser regulada en forma tal que asegurando la manifestación de la voluntad popular (que en el caso de la República Dominicana sólo es a través de sus representantes), a la vez permita que se realicen los cambios necesarios que exige la sociedad democrática.

Se trata, siempre, de la búsqueda del equilibrio entre soberanía popular y supremacía constitucional, que son los principios que siempre están presentes en toda reforma constitucional: Por una parte, la supremacía constitucional, que implica que la Constitución es la ley de leyes, que obliga por igual a gobernantes y gobernados. Y por la otra, la soberanía popular que faculta al pueblo, como titular de la soberanía, el ejercicio del poder constituyente para modificar el Estado constitucional, su organización y la propia Constitución.

El primero, el principio de la supremacía constitucional, es un concepto jurídico; y el segundo, el de la soberanía popular, es un concepto político (aunque jurídicado); y en torno a ambos es que gira el poder constituyente, es decir, el poder de reformar la Constitución que

siempre debe resultar de un punto de equilibrio entre ambos principios. Ni la supremacía constitucional puede impedir el ejercicio de la soberanía por el pueblo, ni este pueda expresarse al margen de la Constitución.

En esta forma, en el equilibrio entre ambos principios, que es el equilibrio entre el derecho y los hechos, o entre el derecho y la política, es cómo el poder constituyente debe manifestarse en un Estado constitucional y democrático de derecho.

Es decir, la reforma constitucional debe resultar del equilibrio previsto en la Constitución entre soberanía popular y supremacía constitucional, como juridificación del poder constituyente, para hacerlo operativo desde el punto de vista democrático.

Por todo lo anterior, puede decirse que la reforma de la Constitución o el poder de reforma constitucional, es un poder jurídico que descansa en un acto de autolimitación del poder constituyente el cual fija en el texto constitucional los mecanismos de actuación de ese poder de revisión. Por ello el artículo 120 de la Constitución de la República Dominicana dispone claramente 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”.

Lo importante a destacar es que esta juridificación o fijación, no implica que la soberanía nacional, como poder constituyente, desaparezca. En realidad puede decirse que por la propia autolimitación, una vez regulado el poder constituyente en la Constitución, entra en un estado latente pero teniendo siempre la posibilidad de actuar cuando sea requerido, conforme al procedimiento que él mismo ha instituido en el texto constitucional que ha creado.

Por ello la importancia que tiene para el Estado constitucional democrático de derecho que esta juridificación del poder constituyente sea, en definitiva, un instrumento para el fortalecimiento de la demo-

cracia. Se trata de la previsión en forma de normas, de los mecanismos pacíficos y racionales para que el pueblo adopte en un momento y circunstancias determinadas, el orden político y jurídico apropiado para sus fines esenciales. De allí la posibilidad también de pensar en el mecanismo constitucional de la Asamblea Constituyente para la reforma de la Constitución, pero la misma debe previamente ser juridificada.

Cualquiera que sea el procedimiento constitucionalmente previsto, ello garantiza la manifestación democrática de la voluntad popular en el marco constitucional, y evita que por la fuerza o por la expresión de mayorías circunstanciales se imponga la voluntad de una facción del pueblo sobre las otras.

La historia, por lo demás, enseña que nada que se imponga a una sociedad por la fuerza, perdura; ni nada que pretenda basarse en la imposición de la voluntad de una facción de la sociedad aplastando o excluyendo a las otras, perdura.

Una reforma constitucional, por tanto, para que perdure, por sobre todo tiene que ser un instrumento para la inclusión, el consenso y la conciliación. Es cierto que a veces ha sido el resultado de un armisticio después de alguna guerra fratricida, como tantos ejemplos nos muestra la historia; en otros casos, ha sido el resultado de un pacto para evitar la confrontación, como también nos lo muestra la historia reciente. Pero en todo caso, debe ser un instrumento de conciliación, que permita no sólo adaptar las Constituciones a las exigencias políticas de los tiempos contemporáneos, sino que las mismas sean efectivamente la manifestación de la voluntad popular.

Ese es el reto que todo país tiene al plantearse el tema de la reforma constitucional, cuya asunción tiene que garantizar la perdurabilidad de la democracia, perfeccionándola para todos. Ese es el reto que, por supuesto, tienen ustedes en la República Dominicana, el cual tienen que asumirlo como responsabilidad de todos, pero no como una cuestión coyuntural para resolver situaciones de momento, como tan-

tas veces ocurrió en el pasado, sino para perfeccionar las instituciones existentes y, además, para resolver las cuestiones constitucionales pendientes, muchas de las cuales han venido siendo discutidas y en gran parte están recogidas en el libro que hoy se presenta. Entre esas, permítanme recordarlas, está la previsión constitucional de las bases para la inserción de la República Dominicana en el mundo internacional y globalizado contemporáneo, sin afectar su soberanía; la reformulación de la forma de ejercicio de la democracia para hacerla más representativa y abrir canales para ejercicios de democracia directa; la distribución efectiva del poder público en forma vertical, hacia las comunidades territoriales, para hacer posible la participación democrática, la cual sólo puede ocurrir cuando reformulando el régimen provincial y municipal, el poder está cerca del ciudadano; la reafirmación del principio de la separación de poderes, previendo los efectivos mecanismos para asegurad su independencia y autonomía, y por sobre todo, el control recíproco, donde radica la base de la propia democracia y el antidoto frente el autoritarismo; y entre esos controles, mediante la reformulación del sistema de justicia para asegurar aún más su independencia y autonomía; la acentuación de la constitucionalización de la internacionalización de los derechos humanos, individuales, económicos y sociales, y por ejemplo, la constitucionalización de la protección de los mismos mediante la institución del amparo, que si bien ha sido desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Suprema, todavía resulta que la República Dominicana es el único país de América latina que no lo garantiza expresamente en el texto de su Constitución; y por último, la reformulación del propio sistema constitucional de revisión constitucional sólo mediante representantes, para además asegurar una participación popular por ejemplo, mediante un referendo aprobatorio.

En fin, los temas pendientes ustedes los conocen y los han estudiado. Lo importante, ahora es hacer de la reforma la tarea de todos, de todos los poderes del Estado, de todos los partidos y de todas las organizaciones de la sociedad, de manera que sea producto del pueblo en

su conjunto. Ello no sólo le garantizaría perdurabilidad sino que permitiría darle el contenido sustancial que permita superar el viejo método conyuntural de las reformas.

Santo Domingo, 12 de julio de 2006