

CONSULTA POPULAR, ASAMBLEA REVISORA Y CONSTITUYENTE

FAUSTINO COLLADO

¿Cuál es la mejor forma de modificar la Constitución de un Estado? No hay una única respuesta a esta interrogante. La historia constitucional y la teoría política enseñan el uso de variadas formas, según país, época y coyuntura.

Desde los Estados Generales, posteriormente Asamblea Nacional francesa, de 1789, la historia revela que muchas constituciones son el producto de acontecimientos excepcionales: revolucionarios (Nicaragua, 1979), prerrevolucionarios (Colombia, 1990), reaccionarios (Dominicana, 1966), pactos entre fuerzas disímiles (España, 1978), usándose mecanismos a veces no previstos en la vieja Constitución.

Otras reformas constitucionales son el producto de la rutina política, esto es, resultado de los cambios mínimos que necesita la Administración para funcionar, de las ambiciones de élites y figuras gobernantes y dominantes, de los continuos conflictos y contradicciones entre los partidos y líderes con poder político.

En este segundo caso, la forma utilizada con más frecuencia para reformar la Constitución es la más rápida y controlada que han impuesto los partidos y líderes tradicionales que se suceden en el gobierno, lo que en República Dominicana se denomina Asamblea Revisora.

La Asamblea Revisora es cuestionada por la teoría política democrática, en razón de que: 1. Los legisladores que deciden la reforma representan los intereses de facciones políticas y económicas, y no a las mayorías nacionales descrita por la tradición democrática rousseauiana, de Lincoln, Duarte o Martí; 2. Existe un conflicto de interés entre los legisladores que modifican una Constitución, y luego aprueban las leyes que la desarrollan, pudiéndose beneficiar, hasta personalmente, de ambos instrumentos jurídicos.

Desde Emmanuel Sieyes (Qué es el Tercer Estado, 1789) a Carl Schmitt, pasando por Eugenio María de Hostos (Lecciones de Derecho Constitucional, ONAP, 1982), se plantea que el Estado, sus normas y órganos, como instrumentos del poder, surgen del pueblo, que es el único con capacidad para constituir, como verdadero poder originario del cual emana la soberanía.

Por tanto, modificar el Estado y su documento constitutivo, es decir, la Constitución, es un acto soberano que el mismo pueblo debe decidir, como poder constituyente que es, para lo cual suele organizarse en Asamblea Constituyente.

En el caso dominicano, 20 de las 38 reformas constitucionales se hicieron por ese mecanismo conocido como constituyente (1858, 1865, 1866, 1868, 1872, 1874, 1875, 1877, 1880, 1881, 1908, 1924, 1927, 1929-I, 1929-II, 1934, 1942, 1947, 1955, 1959), a las que hay que agregar la Constituyente de 1844, la semi Constituyente de 1963, las constituyentes de 1899 y 1913-1916, donde se eligieron los constituyentes pero no se terminaron los trabajos, y las constituyentes frustradas, consignada en la ley 5968 del 20 de junio de 1962 y en el Pacto Institucional de 1965 (Para más detalles ver a Faustino Collado, Asamblea Constituyente, Mediabyte, Santo Domingo, 1999).

En reconocimiento de la teoría constitucional democrática, en América Latina se ha extendido la modalidad de la reforma constitucional vía una constituyente: Colombia, Costa Rica (Congreso, Asamblea Constituyente), Ecuador (Congreso, referendo), Guatemala (Congreso, Asamblea Constituyente, referendo), Nicaragua (Congreso, Asamblea Constituyente), Paraguay, Perú (Congreso, referendo), Uruguay (Convención Constituyente, referendo), Venezuela (Congreso, referendo).

A tono con ese fenómeno continental, en el programa de gobierno del PLD, presentado a los electores en las elecciones de 2004 por el actual Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández, se lee en el punto 1.1.3 del Tema II, lo siguiente:

"Propiciar la Asamblea Constituyente, compuesta por miembros electos libremente por la ciudadanía, como un órgano de amplia base popular, que sea, por eso mismo, una genuina expresión de la democracia".

Conjuntamente con la adopción de la Asamblea Constituyente en muchos países, se introducen nuevos mecanismos democráticos como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la revocación, el cabildo abierto, veeduría o contraloría social, consejos y comisiones, que le van dando un carácter participativo a la vieja e infuncional democracia representativa.

Dentro de esa perspectiva, es alentadora la decisión del Presidente de la República de propiciar una reforma constitucional consultando a la ciudadanía y a todos los sectores sociales; aunque hay que esperar la eficacia de esta consulta, en función de cuál será su arquitectura y metodología de trabajo.

Sin embargo, la consulta popular a que se ha referido el Presidente presenta la insuficiencia de no ser vinculante, por lo que el Congreso partidario podrá imponer su agenda y textos. Tal desvinculación jurídica podría disminuir si la ley que apruebe la necesidad de la reforma constitucional le da categoría vinculante a esta consulta.

Dada la limitante jurídica y política de la consulta popular, de la poca confianza en la Asamblea Revisora y del amplio apoyo que ya tiene la figura de la Asamblea Constituyente, lo que debiera hacerse para el avance de nuestra sociedad, vía un proceso constitucional democrático, es combinar estas tres figuras políticas.

Tal combinación resulta de iniciar la consulta popular en los meses de julio y agosto de 2006, para debatir la modalidad de la Constituyente; el Presidente envía el proyecto de reforma constitucional para introducir la figura de la Asamblea Constituyente; en la próxima legislatura la Asamblea Revisora aprueba una reforma constitucional corta o parcial, donde introduce la figura de la Asamblea Constituyente y aprueba la ley de convocatoria; se realiza la elección de los constituyentes en el primer semestre de 2007, sesionando inmediatamente la Constituyente.

Durante ese período de más de seis (6) meses la Comisión Coordinadora de la Consulta Popular, que encabeza Monseñor Agripino Núñez Collado, continua realizando su labor y entrega los resultados de la consulta a los constituyentes al inicio de los trabajos de la Asamblea Constituyente.

faustinocollado@msn.com