

TÍTULO XIII: "REFORMAS CONSTITUCIONALES"

ÍNDICE GENERAL

I. Introducción

1.1 Constitución y reforma constitucional;

1.2 Reforma constitucional y Poder constituyente

1. 2. 1 Sobre el concepto del Poder constituyente

1.2.2 Sobre las modalidades o clases del Poder constituyente

1.2.3 Sobre las características del Poder constituyente

1.2.4 Sobre la titularidad del Poder constituyente

1.2.5 Sobre las formas de manifestación de la actividad constituyente originaria

1.3 La Reforma constitucional

1.3.1 Sobre el concepto y finalidad de la Reforma constitucional

1.3.2 Sobre la delimitación conceptual

1.3.3 Sobre la titularidad de la reforma constitucional

1.3.4 Sobre las técnicas de la reforma

1.3.5 Sobre las características del Poder de reforma. Límites a la reforma constitucional

1.3.6. Sobre el control de la reforma constitucional.

II Los artículos objeto de reforma en el título XIII de la Constitución de la República Dominicana de 25 de julio de 2002

2.1 Clasificación de los artículos objeto de reforma

2.1.1 Iniciativa de la reforma

2.1.2 Procedimientos de la reforma

2.1.3 Reflexiones referentes a las modificaciones que se proponen

2.1.4 Cláusula pétrea de reforma

III Conclusiones

IV Bibliografía

I.- INTRODUCCIÓN.

A pesar de que todas las Constituciones nacen con una pretensión de permanencia, la realidad constitucional demuestra que los cambios constitucionales son relativamente frecuentes. Con ello se supera la idea del constitucionalismo revolucionario de petrificar las Constituciones.

Muy pronto los redactores de los textos constitucionales fueron así conscientes de que las Constituciones no resistirían indefinidamente la evolución de la sociedad y el paso del tiempo. La idea de cambio constitucional se materializó en la Constitución federal norteamericana de 1787 y en las francesas de 1791 y 1793, la cual proclamaba solemnemente que “un pueblo tiene siempre el derecho de cambiar, reformar y revisar su Constitución. Una generación no puede imponer sus leyes a generaciones futuras” (MELLADO PRADO).

Tradicionalmente, la reforma se ha entendido pues como un mecanismo que sirve para colmar lagunas, pero también sirve para adaptar la realidad jurídica a la realidad política; es una garantía que permite preservar la continuidad jurídica del Estado, y protege al texto constitucional de una ruptura violenta.

Como ha indicado PEDRO DE VEGA, la reforma constitucional tiene por objeto ser instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la política; es instrumento por ello de articulación jurídica del Estado, y es una institución básica de garantía. Así, la reforma constitucional es vital para asegurar la Constitución a la realidad cambiante. La institución de la reforma resuelve el que tal acoplamiento se produzca sin romper la continuidad jurídica, y el poder de reforma implica una institución de garantía porque, al requerir para modificar la Constitución un procedimiento más rígido, se refuerza la distinción entre la Constitución,

entendida como Ley Suprema, y la ley ordinaria; y, por consiguiente, la minoría o minorías que quedan al margen del Gobierno tras una elección, pueden gozar de la tranquilidad de que la mayoría coyuntural no puede modificar la Constitución para adecuarla a sus intereses partidistas (ALZAGA VILLAMIL).

Como institución de defensa del orden constitucional y de las minorías, implica, en definitiva, como mecanismo de defensa, el establecimiento de un procedimiento especial para la modificación constitucional, con lo que se coloca la Constitución como base de todo el sistema de garantías constitucionales.

Hoy en día, la casi totalidad de Constituciones tienen un carácter rígido, y así debe de ser, previéndose procedimientos más o menos agravados, que toda vez que actúen como garantía de la máxima garantía jurídica que es la Constitución, no impidan, sin embargo la propia reforma constitucional.

La reforma constitucional se configura así como un mecanismo necesario al que no se puede temer, por distintas circunstancias. Y entre estas circunstancias de temor a la reforma constitucional no puede pesar la histórica inestabilidad constitucional de un régimen.

Es por ello que la historia constitucional de la República Dominicana, reflejo de una agitada vida política particularmente inestable, no puede ser considerada óbice para paralizar los procesos reformistas. En efecto, en la República Dominicana se ha contabilizado un gran número de Constituciones escritas, aparte del Acta Constituyente de 1821, proclamada en el momento de su independencia de España. En cualquier caso no fue hasta 1844, con la independencia de Haití, cuando se aprobó la primera Constitución (La Constitución de San Cristóbal); texto que, afectado, con distinto grado, en los siguientes años del siglo XIX. Lo mismo ocurrió con la proclamación de los siguientes textos constitucionales coincidentes con

importantes cambios gubernamentales. Desde 1905 a 1916, y desde este año a 1924, se produce la intervención y el control norteamericano, ocupación que termina en 1924 con la redacción de una nueva Constitución que sería objeto de numerosas reformas, incluso durante la dictadura de Trujillo. El fin de la Dictadura da lugar a la proclamación de la Constitución de 1962, reformada por el Texto de 1966, que ha permanecido inalterable hasta las reformas de 1994 y 2002.

Esta experiencia constitucional no debe sin embargo frenar los procesos reformistas precisos en la República Dominicana, pero debe hacer reflexionar sobre la necesidad de que los procesos reformistas y sus contenidos, toda vez que sigan los procedimientos constitucionalmente establecidos, cuenten con el necesario apoyo parlamentario y popular, al objeto de evitar cambios constitucionales puramente partidistas y hacer del proceso de reforma un mecanismo aglutinador de la sociedad en torno a su Norma Suprema.

Elaborar un modelo teórico que brinde herramientas críticas para evaluar cualquier concreto proceso de reforma constitucional, exige hacer así un análisis completo de la Teoría Constitucional, puesto que la reforma constitucional constituye un acápite de la Teoría Constitucional, y un instrumento de la transformación política. El tema de la reforma constitucional no puede ser analizado pues exclusivamente desde un punto de vista jurídico, ya que se trata de una cuestión que invade el campo de la teoría política, en cuanto que enlaza con la problemática de la soberanía y del poder constituyente, y de la sociología política, en cuanto plantea problemas importantes sobre su carácter transformador o no de la realidad social. Junto con ello hay que destacar además su consideración como mecanismo de defensa constitucional, con lo cual el ámbito de la Teoría de la Constitución también se ve afectado (ÁLVAREZ CONDE), puesto que

el tema de la reforma constitucional hay que plantearlo desde la Constitución como norma jurídica, habiendo dejado de ser, con carácter prioritario, un instrumento fundamental para adecuar la Constitución a la realidad, función ésta que ya desempeña la interpretación, convirtiéndose así en una garantía excepcional (PÉREZ ROYO)

1.1.- CONSTITUCIÓN Y REFORMA CONSTITUCIONAL

La conceptualización y estudio del instituto de reforma constitucional, debe partir, ineludiblemente, del propio concepto de Constitución, entendido como el “ordenamiento normativo fundamental del Estado”, que es el vehículo que canaliza la voluntad mayoritaria de la sociedad y, siguiendo a KONRAD HESSE, en la misma se vinculan los siguientes postulados: los fundamentos del orden de la comunidad, la estructura estatal con sus instituciones, y el procedimiento de resolución de conflictos. La realización de la Constitución se concreta sólo cuando se incorpora a la conducta humana, y si ello no ocurre, considera, que sus cláusulas son letra muerta.

Pero, la estrecha vinculación entre Reforma Constitucional-Constitución, nos lleva al planteamiento previo de las concepciones que sobre el término Constitución existen; de cómo deben integrarse dichas concepciones; del contenido de los Textos Constitucionales, y del grado de aceptación de la misma. Elementos, todos ellos, que deben de ser tomados en consideración por el contenido de la Reforma Constitucional, al objeto de que el proceso desarrollado cumpla los objetivos propuestos.

Tradicionalmente, la doctrina ha entendido la Constitución en dos sentidos, el material y el formal.

La Constitución en sentido material, como ha indicado ALZAGA, se centra en la sustantividad de los contenidos del Derecho constitucional que

realmente tienen un alcance trascendente para definir los principios en que se basa la convivencia y los criterios estructurales conforme a los que se organizan los poderes públicos. Muchas han sido las formulaciones elaboradas a este respecto y que han incidido, en gran medida en factores sociológicos o historicistas. Así, FERDINAND LASALLE, en su famosa conferencia *¿Qué es una Constitución?*, manifestaba la existencia en cada país de dos Constituciones distintas: la escrita y la real. Lo que en esencia debe ser la Constitución, afirmaba el autor citado, es la suma de los "factores reales de poder" que rigen en el sistema. La incorporación de esos factores reales al papel escrito determina que dejan de ser simples factores reales y se convierten en derecho, en instituciones jurídicas, de forma tal que un atentado contra ellos supone un atentado contra la ley.

Por su parte, LOEWENSTEIN indicaba cómo la Constitución debe presentar la situación de equilibrio entre las fuerzas sociales que participan en su nacimiento, puesto que es a ellas a las que se debe el gran esfuerzo de acercamiento entre estructura social y estructura legal.

Las explicaciones historicistas del concepto material de Constitución han defendido que el contenido de la misma es el fruto de una adaptación histórica de la tradición a la situación real del país, negando al origen del término el ejercicio de la razón pura.

Otras formulaciones sobre el concepto material de Constitución han incidido en aspectos ideológicos o en el juego de las fuerzas e instituciones políticas, o en los fines políticos de dichas fuerzas en la disposición orgánica y competencial de los poderes. Pero, casi con carácter general, todas estas construcciones materiales del concepto Constitución han obviado, como indica TORRES DEL MORAL, el carácter jurídico y normativo de la Constitución.

En lo que respecta *al Concepto formal de Constitución*, a pesar de que en etapas anteriores se dio a la Constitución un valor puramente

programático, a lo largo del siglo XX se ha consolidado la necesidad de que la Constitución sea una norma jurídica; la Norma que regule los aspectos fundamentales de la vida política de una Nación. Así, la Constitución es la forma normativa de la materia normada. Conforme a la lógica jurídica, toda Constitución es la norma en que trascienden las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía. Es la Norma Suprema y Fundamental que rige la vida de una nación.

El principio de supremacía constitucional descansa de este modo en sólidas consideraciones lógico-jurídicas, conforme a las cuales, la Constitución es la expresión normativa de las decisiones de carácter político, social, económico y cultural, y la base de la estructura jurídica del Estado que sobre éstas se organiza, lo que determina la necesidad de autodefenderse frente a la actuación de los órganos que ella misma crea. La Constitución es la Norma Suprema del ordenamiento, con todos los efectos jurídicos a ello inherentes, y es asimismo una norma con eficacia jurídica inmediata y directamente aplicable, de lo que se derivan dos consecuencias primeras: a) el resto de normas no pueden contradecirla, y en caso de que esto suceda habrán de arbitrarse los mecanismos necesarios para evitar o poner fin a esta situación, y b) los derechos y libertades reconocidos son de ejercicio directo.

La fundamentalidad denota por tanto una cualidad de la Constitución que hace que sea la "Ley Fundamental del Estado". La Constitución es el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad, y es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo, y como afirma ANDRÉ HARIOU, este carácter indica la superlegalidad de sus disposiciones preceptivas.

Lo importante para conocer la noción de Constitución es que en ella tengan cabida pues las dos concepciones estudiadas. Una Constitución es un texto normativo fundamental, que tiene como fin la regulación del

comportamiento político del Estado y de sus órganos, así como de las personas que ejercen las distintas esferas del poder. La Constitución, así entendida, determina tanto como debe gobernarse el pueblo, como los sistemas para defenderse de los posibles abusos de poder.

Pero una Constitución es algo más que una serie de normas técnico-jurídicas. La Constitución, además, representa una filosofía política, económica y social, y constituye un marco existencial que se aprueba y proclama en beneficio de los miembros de una comunidad nacional organizada políticamente, con expresa voluntad de que así sea.

La Constitución despliega además unos efectos, y cumple unas funciones cuya importancia no puede ser puesta en entredicho. A pesar de la amplitud terminológica del concepto de Constitución, si excluimos aquellos significados que nada tienen que ver con lo jurídico y lo político, podremos destacar tres aspectos de este concepto: *Políticamente*, la Constitución es el instrumento a través del cual se articula el juego de los poderes constitucionales, y de los derechos y libertades del individuo y sus garantías; *Formalmente*, por Constitución debemos entender la norma que origina todas las demás y determina el sometimiento de éstas a ella misma, es decir, es la Ley de leyes; y *Materialmente*, es el marco indispensable para la vida de una comunidad.

Esta triple acepción del término, y la idea de que la Constitución es el instrumento político para la limitación del poder, coincide plenamente con las dos concepciones clásicas en la forma de entender el concepto: Constitución formal y Constitución material.

Por Constitución, en palabras de RUBIO LLORENTE, podemos entender hoy así un modo de ordenación de la vida social, en la que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre los gobernantes y los gobernados están

reguladas en beneficio de éstos últimos, cuya libertad les permite un control efectivo de los gobernantes, titulares ocasionales del poder.

Podemos afirmar, por lo demás, que hoy no hay otra Constitución que la Constitución democrática, y que ésta, siguiendo a DE ESTEBAN, cumple las siguientes funciones: *función legitimadora*, requisito fundamental en toda creación de un Estado Moderno, y que determina la consolidación de la relación de fuerzas que manifiestan un determinado equilibrio político; *función política*, puesto que establece a quien corresponde la soberanía, regulando los cauces que se conocen para el acceso al poder y para su transmisión, y reconoce los límites al poder de los gobernantes por medio de la garantía de los derechos y libertades y de la creación de controles interorgánicos; *función organizativa*, regulando la organización de los diversos órganos e instituciones y su reparto competencial; y *función jurídica*, puesto que traza los límites generales del Derecho de una país. La Constitución establece por tanto una estructura jerárquica en las normas del Estado, con indicación de cuales son los órganos y procedimientos para legislar.

Esta concepción constitucional implica superar las iniciales reticencias al desarrollo constitucional pleno que se ha manifestado históricamente, y que ha resaltado ALZAGA, al indicar cómo el constitucionalismo, con todas sus diversidades y en sus distintos momentos, ha tenido una línea de pensamiento común compuesta por los siguientes caracteres: 1 *la confianza en la persona humana* y la convicción de que de su dignidad se derivan derechos y libertades fundamentales a cuyo servicio ha de estar el poder político. 2 *la desconfianza en el poder*, y, consiguientemente, que éste ha de ser limitado, controlado, dividido y contrapesado. 3 *La primacía de la ley*. 4 *la idea de que el Poder solo es legítimo si es ejercido en representación de la soberanía popular*. y 5, *la necesidad de que estos principios han de ser consagrados y garantizados por una Norma Normorum*.

Así las cosas, la idea manifestada al inicio de este estudio, de que la Constitución sólo se realiza cuando se incorpora a la conducta y aceptación de la base social que la va a recoger, de manera tal que a falta de esta incorporación sus cláusulas pueden considerarse letra muerta, nos lleva a la defensa de la Constitución normativa y al entendimiento de esta dimensión en el proceso de Reforma Constitucional, en términos semejantes a como lo ha hecho la doctrina que ha seguido a LOEWENSTEIN.

LOEWENSTEIN estableció así esta clasificación constitucional, tal vez la más acertada, tomando en consideración la eficacia que las Constituciones, como normas encaminadas a regular la vida de la comunidad, alcanzan en relación con la realidad sociopolítica de una Nación. De acuerdo con esta clasificación, las Constituciones podrán ser diferenciadas según su carácter normativo, nominal o semántico.

Una Constitución es *normativa* -lo que se pretende fortalecer con la futura reforma constitucional dominicana- cuando es efectivamente vivida por destinatarios y detentadores del poder. La Constitución, en este caso, es observada realmente por los interesados y está integrada en la sociedad estatal. la Constitución es "como un traje que sienta bien y se lleva con gusto".

Una Constitución es *nominal* cuando los presupuestos sociales y económicos existentes en el momento operan contra una concordancia absoluta entre las normas constitucionales y las exigencias del proceso del poder. La situación no permite una integración completa entre las normas constitucionales y la vida política, aunque existe la esperanza de que esta integración se consiga. Por lo tanto, la Constitución es "como un traje que cuelga del armario durante cierto tiempo, y que no se usa porque no sienta bien".

Por último, una Constitución será *semántica* cuando en lugar de servir a la limitación del poder, es instrumento para estabilizar y eternizar la

intervención de los dominadores del poder político. Existe un total desajuste entre la norma y la realidad política. La Constitución " no es un traje, sino un disfraz". Precisamente, como adelantábamos, de lo que debe huirse en el próximo proceso de reforma constitucional dominicana.

La concepción sobre la Constitución debe hacer efectiva la normatividad de la misma, normatividad que debe situar la Constitución en la cúspide del sistema de fuentes, para lo cual, además, debe protegerse a la Constitución con todos los mecanismos que la Ciencia del Derecho Constitucional y la Teoría de la Constitución han manifestado, y entre los cuales juega un papel trascendente el instituto de la Reforma Constitucional. Una Constitución no sólo debe de ser *normativa*, también debe ser en este sentido *rígida*.

De la comparación entre las Constituciones británica y norteamericana, LORD BRYCE elaboró esta clasificación en virtud de la cual, serán Constituciones *flexibles* aquellas que, por no ocupar una posición superior a las del resto de las leyes, y por emanar de la misma autoridad que dictó aquellas, pueden ser modificadas por el procedimiento legislativo común u ordinario.

En contraposición, serán Constituciones *rígidas* aquellas que se sitúan en un nivel superior al de las leyes ordinarias, y serán reformadas mediante la observación de un procedimiento complejo que obstaculice su modificación, con el fin de respetar los intereses de los grupos sociales. Así acontece, no hay duda, con la vigente Constitución y su rigidez prescrita en el aquí reseñado Título XIII.

Esta teorización, que en esencia viene a coincidir con la clasificación entre Constituciones escritas y no escritas, debe ser no obstante lo suficientemente matizada, en el sentido de que ni es tan fácil la reforma de aquellas Constituciones no escritas que, como la británica, ha sido plenamente aceptada por la sociedad; ni que una Constitución escrita tiene

porqué regular mecanismos de reforma especialmente dificultosos, como por ejemplo la Constitución norteamericana que ha sido tácitamente reformada, a parte de siguiendo el procedimiento que ella misma regula, también a través de la interpretación que de ella han hecho los jueces.

Además de estas características, la Constitución debe de obedecer a un contenido, concreto y adecuado a su carácter normativo y rígido, y este contenido debe de ser tomado en consideración en cualquier proceso de Reforma Constitucional

A la hora de abordar el contenido de los Textos constitucionales, la variedad y multitud de los mismos hacen difícil el establecimiento de unos criterios *estándar*; no obstante, tradicionalmente se ha observado como en la mayor parte de las Constituciones existe un *Preámbulo o Título Preliminar*, que constituye una auténtica declaración de principios, en los que quedan reflejadas las aspiraciones, las bases ideológicas y las opciones por uno u otro sistema político, forma de Estado y de Gobierno, y un *articulado*, cuya división admite múltiples variables, en el que se desarrollan los instrumentos establecidos para dar efectividad a los principios enunciados y a las aspiraciones expuestas.

En sentido material, se puede hablar pues de contenido de la Constitución como las partes en que ésta se divide según la naturaleza de los preceptos que la integran, y tradicionalmente se ha distinguido así una Parte *Dogmática* y otra *Orgánica*.

La Parte *Dogmática*, designa todos aquellos preceptos cuyo contenido es esencialmente "axiológico" es decir, contiene aquellos artículos que enumeran los principios básicos y los valores reconocidos en la Constitución, y que está integrada por las directrices generales del orden político-jurídico y por la formulación de los derechos y libertades y sus garantías. La Parte *Orgánica*, es la que contiene aquellos preceptos que definen la composición, designación, funcionamiento y atribuciones de los órganos constitucionales,

así como las relaciones funcionales, para el caso de que existan, entre ellos. Sin embargo esta división no debe ser examinada con demasiado detalle, puesto que nada impide que en ambas partes se encuentren preceptos que, muy bien, podrían ser encuadrados en la otra.

Independientemente de estos criterios, se ha esgrimido que toda Constitución democrática debe contener una serie de elementos fundamentales, como mínimo regulador de la vida de un Estado Democrático de Derecho, que pueden ser sintetizados -y que habrán de respetarse en el proceso reformador dominicano-, siguiendo a LOEWENSTEIN, de la siguiente forma:

- La división entre las tareas estatales y su asignación a diferentes órganos como medio de evitar la concentración del poder.

- Los mecanismos de relación o cooperación entre los distintos detentadores del poder, así como aquellos otros mecanismos que eviten el bloqueo entre ellos para evitar que, en el supuesto de que no se produzca la cooperación exigida, sea resuelto por medios extraños en beneficio de uno de los detentadores del poder.

- Un método, establecido de antemano de reforma constitucional para la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas, y que sea eficaz frente al uso de la ilegalidad o la fuerza.

- El reconocimiento expreso de ciertas esferas de libertad y autodeterminación individual -derechos y libertades- y su protección frente a la intervención de uno o de todos los detentadores del poder.

Junto a estos principios mínimos, y al margen de que cada Estado plasme en su Constitución aquellos instrumentos o figuras que mejor se adapten a su tradición y realidad sociopolítica, también deberá contener:

- Un sistema de fuentes y tipos normativos que deriven de la misma esencia normativa fundamental de la Constitución.

- Los principios que definan la organización económica y social del Estado, como garante del bienestar de la sociedad sobre la que se asienta.
- Los mecanismos de adaptación de la Constitución a las situaciones de anormalidad constitucional, como garantía de su efectividad normativa.
- Los instrumentos de defensa de la misma Constitución como norma suprema de la organización del Estado.

1.2.- REFORMA CONSTITUCIONAL Y PODER CONSTITUYENTE

El estudio de los procesos y contenidos de la Reforma Constitucional no puede ser examinado sin abordar previamente el estudio detallado del Poder Constituyente, puesto que la doctrina del Poder Constituyente es considerada básica no sólo como fundamento del Derecho Constitucional sino de todo el Derecho, así como fundamento de la Teoría de la Constitución y de la Teoría de la Reforma Constitucional.

A pesar que no exista un concepto único y excluyente con el que podamos definir al Poder Constituyente, debido a la influencia que en su definición ejercen los condicionamientos ideológico-políticos del Estado, en general podemos referirnos a él como el poder en virtud del cual un pueblo se da una Constitución que regule su propia convivencia.

Como ha indicado ALZAGA, el concepto actual del Poder Constituyente se asemeja a un río cuyas aguas provienen de dos fuentes diversas como son la doctrina constitucional clásica norteamericana y francesa.

Fue SIÈYES quien en su obra *¿Qué es el Tercer Estado?* elaboró, de forma coherente y sistemática una teoría del Poder Constituyente, referido a la Nación, al reconocer que la Nación tiene un "Poder Constituyente" distinto al resto de poderes instituidos en la propia Constitución -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- que, no siendo posible que sea ejercido por la propia

Nación directamente, lo será a través de unos representantes extraordinarios, ligados por un compromiso, y que no pueden ocuparse de funciones propias de los poderes ordinarios, puesto que han sido designados para la tarea de elaborar una Constitución.

Esta teoría tiene su origen, decíamos, en el opúsculo *¿Qué es el Tercer Estado?*, publicado en París, antes de la Revolución francesa, en enero 1789, por el abate Emmanuel Sieyes, y sostenido por él mismo ese año en el seno de la Asamblea Nacional, y en 1791 en la Convención. El folleto de Sieyes a donde se afirmaba: “*¿Qué es el Estado Llano? Todo. ¿Qué ha sido hasta el presente? Nada. ¿Qué quiere ser?...Algo*”.

Este canónico de Chartes, venido a la Política, que desdeñaba tanto a Rousseau como a Voltaire y a Montesquieu, basaba su teoría sobre el Poder Constituyente en que la Nación soberana no queda sujeta a las previsiones por ella misma establecidas a los poderes estatales creados: “*(...)que se nos diga según qué criterios, según qué interés hubiera podido darse una Constitución a la Nación misma. La Nación existente antes que todo: es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, es la ley misma. Antes que ella y por encima de ella sólo existe el derecho natural...Y no solamente no está sometida a una Constitución, sino que no puede estarlo, lo que equivale a decir, que no lo está.*” Y agrega, además, que “*sería ridículo suponer que la Nación misma ligada por formalidades o por la Constitución a que ella ha sujetado a sus mandatarios.*” De ello se concluye que el derecho natural es lo que precede al obrar del poder constituyente y al dictado de toda ley, conclusión que veremos reflejada luego en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, verdadero estandarte de la Revolución francesa, en donde solemnemente se dice que: “*(...)los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre(...)*” que “*reconoce y declara*”(“...”)lo son bajo los auspicios del Ser Supremo.

Sin embargo, la idea de la existencia de un Poder superior al resto de los poderes no fue exclusiva de SIÈYES, sino que con anterioridad había sido puesta de manifiesto en los pactos religiosos o *Covenants*, y basado, sobre todo, en la experiencia en torno al proceso de independencia de las colonias norteamericanas. Pero si SIÈYES excluía la participación directa del pueblo en el proceso constitucional, otorgando un carácter representativo al Poder Constituyente, la aportación norteamericana, partiendo de que es el pueblo quien detenta este Poder Constituyente, distinto del resto de los poderes clásicos, determina que el Poder Constituyente no puede ejercerse a través de comisionados, sino directamente a través del pueblo como único detentador del poder.

Aunque ambas teorías conciben el Poder Constituyente con distintos matices, podemos observar, en cualquier caso, como hace ALZAGA, dos coincidencias sustanciales: que el concepto jurídico de Poder Constituyente es trasunto del concepto político de la soberanía popular - a pesar de que el pueblo opera de forma distinta-, y que la naturaleza del Poder Constituyente es la propia de un poder soberano.

1.2.1. Sobre el Concepto del Poder Constituyente

Muchas y muy variadas han sido las definiciones que sobre el Poder Constituyente ha aportado la doctrina científica, definiciones que inciden, en mayor o menor grado, bien en su origen, en su naturaleza o en su titularidad. Así, SCHMITT, lo ha conceptualizado como “la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política”.

Como “la voluntad originaria, extraordinaria y soberana de una comunidad que dicta las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política” lo ha definido LUCAS

VERDÚ; o como "la voluntad política del pueblo que decide sobre su propia existencia democrática" los ha hecho TORRES DEL MORAL.

El profesor argentino BIDEGAIN, aporta una definición según la cual el Poder Constituyente es "la potestad de dictar la primera Constitución de un Estado", así como la de «cambiar la Constitución vigente dándole un sentido político sustancialmente diferente» .

LINARES QUINTANA, en su *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, sostiene que el Poder Constituyente es la "facultad soberana del pueblo a darse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario por medio de una Constitución, y a revisar ésta, total o parcialmente, cuando sea necesario"

En definitiva, el Poder Constituyente alude a la potestad pública primaria de naturaleza normativa: se trata, ni más ni menos, que de la facultad de dictar las normas jurídicas supremas o de mayor rango, que regirán las principales instituciones del ordenamiento, y a través de las cuales "se pretende controlar y limitar en nombre de la voluntad soberana del pueblo, la voluntad no soberana del gobernante".(DE VEGA)

Aun cuando la definición de SCHMITT elude su titularidad, y a pesar de que la atribución de la misma no ha seguido una línea recta en la historia constitucional, debido a la evolución experimentada por la soberanía, el constitucionalismo democrático posterior a la Segunda Guerra Mundial no ha dudado en atribuir la titularidad del Poder Constituyente al pueblo como detentador de la soberanía.

1.2.2.- Sobre las modalidades o clases del Poder Constituyente

Es tradicional en la doctrina distinguir entre Poder Constituyente originario y Poder Constituyente constituido. El *Poder Constituyente originario*, es el Poder de crear una Constitución. Como han indicado DE

ESTEBAN Y GONZÁLEZ-TREVIJANO, es "el Poder de los Poderes", es decir, un poder de naturaleza metajurídica que da lugar a la Norma Fundamental.

Sin embargo, existen otras clasificaciones del Poder Constituyente que toman otros parámetros en su conceptualización. Así:

El Poder Constituyente puede clasificarse en base a dos criterios fundamentales. El primero de ellos, tiene que ver con el órgano que lo ejerce, en cuyo caso se suele distinguir entre Poder Constituyente Originario y Poder Constituyente Derivado, según que la emisión de las normas de rango constitucional quede en manos del pueblo mediante los mecanismos de manifestación directa, o de sus representantes, respectivamente.

El segundo criterio de clasificación, atiende a la forma como se manifiesta el Poder Constituyente, y distingue entre Poder Constituyente Revolucionario y Poder Constituyente Normal, dependiendo de si la modificación de las normas constitucionales han producido o no una ruptura del hilo constitucional.

Existiendo, de todas formas, varias teorías al respecto:

1.- LINARES QUINTANA sostiene así, que el Poder Constituyente puede ser Originario o Derivado, según que a través de él se pretenda dictar una nueva Constitución (Poder Constituyente Originario) o revisar, en forma parcial o total, la que ya ha sido dictada (Poder Constituyente Derivado).

2.- BIDEGAIN aborda la distinción entre Poder Constituyente, Originario y Poder Constituyente Derivado, desde una perspectiva distinta. En efecto, para este autor, el Poder Constituyente originario comprende no solo la potestad de dictar la primera Constitución, sino también la facultad de cambiar la Constitución vigente, siempre y cuando la modificación o cambio implique la puesta en vigor de un sentido político sustancialmente

diferente. Cuando la modificación que se desea introducir a las normas supremas del ordenamiento no apareja un cambio sustancial del texto vigente, no será necesario convocar al Poder Constituyente originario, sino que lo prudente será arbitrar tal modificación por intermedio de los Poderes Constituidos.

3.- Según el órgano que promueve la emisión del nuevo texto constitucional, la doctrina clásica distingue dos modalidades del Poder Constituyente: el originario y el derivado o instituido. En definitiva, para quienes aceptan esta distinción, el Poder Constituyente será Originario, cuando las normas constitucionales sean elaboradas por el titular directo de la soberanía (vgr. el pueblo) a través de cualesquiera de los mecanismos jurídicos que le permiten manifestar su voluntad soberana; y a este mecanismo se acude, normalmente, cuando se pretenden llevar a cabo modificaciones sustanciales del régimen constitucional precedente.

En cambio, el Poder Constituyente será Derivado o Instituido, cuando el autor de la normativa de rango constitucional sea un órgano de los Poderes Públicos Constituidos (generalmente el Congreso o Parlamento), al cual el titular de la soberanía, mediante una norma constitucional previa, le hubiere otorgado en forma limitada la posibilidad de efectuar reformas, modificaciones o adiciones a la Constitución.

4.- La señalada distinción entre Poder Constituyente Originario y Poder Constituyente Derivado, ha sido, sin embargo, rechazada por calificados autores del Derecho Constitucional. En este sentido, se sostiene que el Poder Constituyente es siempre originario, pues se parte de considerar que él «no está vinculado a formas jurídicas y procedimientos; cuando actúa dentro de esa propiedad inalienable, está siempre en estado de naturaleza. En el Poder Constituyente descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas a la Constitución. Pero él mismo no puede constituirse nunca con arreglo a la Constitución». De allí que

"cuantas veces el Poder Constituyente se manifiesta, lo hace de forma originaria y al no someterse a reglas anteriores, aún cuando éstas sean de naturaleza constitucional, no puede hablarse de derivado, ya que su propia configuración no cambia, es constituyente y originario siempre".(NASSAR)

En otras palabras, para el sector doctrinario que se niega a admitir la distinción entre Constituyente Originario y Constituyente Derivado, la potestad que la Constitución normalmente otorga a los Poderes Públicos para reformar o enmendar el propio texto constitucional no puede considerarse como expresión del Poder Constituyente, pues el órgano que ejerce semejante facultad no se convierte en constituyente; por el contrario, sigue siendo un órgano constituido, sujeto por tanto al ordenamiento jurídico del Estado y particularmente a la Constitución, que regula esa facultad que, aún cuando extraordinaria, es derivada de una competencia perfectamente definida dentro del campo de su actuación (SÁNCHEZ FALCÓN).

5.- No obstante, no podemos compartir la doctrina que sostiene que la facultad de enmendar la Ley Fundamental no importa el ejercicio del Poder Constituyente y sí, tan sólo, de un Poder Legislativo extraordinario, por cuanto, a nuestro modo de ver, la obra del Poder Constituyente sólo puede ser válidamente modificada por el mismo Poder Constituyente y no por otro de menor jerarquía jurídica de aquel". La tesis parte de un error evidente, que consiste en asimilar "Poder Constituyente" en su acepción funcional, esto es, entendido como la potestad pública de dictar normas con rango constitucional, con "Órgano Constituyente", esto es, el conjunto colectivo (pueblo) que de manera típica y propia es titular de la potestad de dictar las normas constitucionales.

Cierto es, en efecto, que el único conjunto orgánico titular en forma directa de la potestad de dictar normas jurídicas de rango fundamental es el

pueblo, como titular directo de la soberanía. En este sentido, podría admitirse - hablando siempre en sentido orgánico- que el único Poder Constituyente es el pueblo, el cual, en el ámbito de las facultades de creación de normas jurídicas, tiene como tarea típica y propia la de dictar las disposiciones de mayor rango del ordenamiento a los fines de organizar, reglamentar y limitar las actividades, funciones y competencias estatales.

Al pueblo, titular de la soberanía y, por ello, único Órgano Constituyente o Poder Constituyente en sentido orgánico, le corresponde entonces la emisión de normas jurídicas de rango constitucional, facultad ésta que denominamos "Poder Constituyente" en sentido funcional.

Sin embargo, supuesta la necesidad de producir cambios en la estructura jurídica del Estado, y habida consideración de lo inconveniente que resulta utilizar un mecanismo de manifestación popular cada vez que se requiera una modificación constitucional por pequeña que sea, se admite como posible -y de hecho ello es lo que acontece cuando se establecen procedimientos reglados de revisión constitucional por parte del Parlamento- que el ejercicio del Poder Constituyente en su acepción funcional, es decir, el ejercicio de la función de dictar normas jurídicas de rango constitucional, sea delegado por el pueblo a favor de un Poder Público Constituido (normalmente el Poder Legislativo). De manera que ése órgano - el cual, efectivamente, siempre seguirá siendo, desde el punto de vista orgánico, Poder Constituido- ejerza en forma extraordinaria y sometido a los límites y requisitos que se le fijen, la facultad de dictar normas jurídicas de rango constitucional. Una realidad incuestionable ahora que se puede instar, aquí también, un proceso de reforma constitucional complejo y rígido.

En definitiva, la función de dictar normas jurídicas constitucionales, que hemos denominado Poder Constituyente en sentido funcional, y que corresponde al pueblo en forma originaria, puede ser ejercida, de manera

delegada, derivada o instituida, por los órganos que integran los Poderes Constituidos, siempre que ellos tuvieren efectivamente delegada tal posibilidad. Cuando los poderes orgánicamente constituidos hacen uso de esa delegación y proceden, por vía extraordinaria, a dictar normas de rango constitucional, se dice que ejercitan un Poder Constituyente (entendido en su acepción funcional, se insiste) de carácter Derivado o Instituido.

Los Órganos Constituidos, cuando ejercen por tanto, en forma extraordinaria y limitada, las facultades delegadas para modificar o reformar la Constitución, no dejan de ser órganos constituidos para convertirse en órganos constituyentes, pero es igualmente indudable que la función de dictar normas constitucionales en esos casos, es la que corresponde en forma típica y propia al constituyente originario (pueblo). Así, bien puede decirse que es en la conjunción del ejercicio de la "función constituyente" por parte de los "órganos constituidos" donde alcanza su justificación la expresión "Poder Constituyente Derivado o Instituido".

Lo que organiza, limita y regula normativamente la acción de los poderes constituidos es pues función del Poder Constituyente [Originario, se entiende]. Este no debe confundirse con la competencia establecida por la Constitución para la reforma de alguna de sus cláusulas. La competencia de cambiar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto, es Poder Constituyente Instituido o Constituido, y aun cuando tenga carácter extraoficial, está limitado y regulado, a diferencia del Poder Constituyente Originario, que es previo y superior al régimen jurídico establecido.

Entendemos, pues, por *Poder Constituyente originario* aquel que es capaz de establecer y fijar las normas fundamentales relativas al ejercicio del Poder. Es el poder de hacer la Constitución de forma global, unitaria y completa, y como tal Poder es el único con el que se puede utilizar -en palabras de PÉREZ SERRANO- el título de Poder Constituyente.

El *Poder Constituyente constituido*, también llamado instituido, derivado, de reforma o de revisión constitucional, es el poder de revisar o reformar la Constitución que fija las normas relativas al ejercicio del poder, bien por falta de previsiones constitucionales, bien por falta de adecuación de esas previsiones a las modificaciones políticas y sociales experimentadas.

A diferencia del Poder Constituyente originario, que es previo a la Constitución, el Poder Constituyente constituido está regulado en la propia Constitución de donde obtiene su legitimidad, siendo la propia Constitución quien establece los límites a su poder de reforma

Por ello, como ha indicado DE VEGA, la diferencia que media entre la actuación del Poder de reforma y el Poder Constituyente originario es la misma que separa la acción legal de la revolución.

Se trata de un Poder que tiene como única función reconocida la reforma de la Constitución, por lo que, aunque sea ejercido por el Parlamento, es necesario diferenciarlo del Poder Legislativo ordinario, con el que únicamente comparte la sumisión en el ejercicio de las funciones y el procedimiento para ejercitarlas a lo establecido por la Constitución. Y así debe satisfacerse en el próximo proceso de reforma constitucional dominicano.

Además de los límites formales y materiales a los que puedan estar sometida su actuación, hay que entender el sometimiento a un límite superior: no vulnerar el espíritu del Texto Constitucional que va a reformar.

La Teoría constitucional distingue, pues, entre poder constituyente o primario y poder constituido o derivado o secundario.

El poder constituyente es el pueblo, el cual posee *per se* un poder soberano, absoluto, ilimitado, permanente, sin límites y sin control jurisdiccional, pues sus actos son político-fundacionales y no jurídicos, y cuya validez se deriva de la propia voluntad política de la sociedad. Casi

siempre su manifestación va acompañada de una ruptura del orden jurídico anterior.

El poder del pueblo es pues anterior al Derecho en un Estado democrático, fuente del Derecho, esencia del Derecho e, igualmente, modificadorio de todo el Derecho, inclusive el Derecho Constitucional.

Una clasificación distinta, es la que distingue entre *Poder Constituyente Revolucionario* y *Normal*.

La distinción entre Poder Constituyente Revolucionario y Normal ha sido elaborada destacadamente por CARRÉ DE MALBERG. Explica este autor, que frecuentemente las crisis revolucionarias o provenientes de golpes de Estado originan un Gobierno provisional y de ocasión, el cual, después de haber acumulado primeramente todos los poderes, incluso el de iniciativa constituyente, convoca en un momento dado a los electores con objeto de hacerles nombrar una Asamblea Constituyente que habrá de proceder al establecimiento de la nueva Constitución. En estas circunstancias, la nueva Constitución no se confeccionará según el procedimiento, el modo constituyente y las formas que habían sido previstos y prescritos por la precedente, pues al quedar ésta destruida por efecto del golpe de Estado o de la revolución, nada queda de ella.

Sin embargo, debemos negar que el Poder Constituyente pueda ser ejercido por Gobiernos de fuerza o *de facto*, como ocurrió en Brasil en 1964 y 1965; y, más tarde, en Argentina en 1966 y 1976, en que Gobiernos militares, invocaron el ejercicio del poder constituyente que no poseían ni representaban, y aprobaron actas institucionales o estatutos que suspendieron la vigencia o modificaron a las Constituciones. Otro ejemplo, que se recuerda, es la Constitución chilena de 1980, recientemente modificada, donde se afirmaba que la Junta de Gobierno encabezada por el General Augusto Pinochet podía “*ejercer el poder constituyente sujeto siempre a la aprobación plebiscitaria.*”

Ahora bien, el proceso constituyente también puede conducirse por cauces normalizados. En tal sentido, se sostiene que desde el momento en que se hace abstracción de la revolución y de los golpes de Estado, que son procedimientos extrajurídicos, hay que reconocer que el principio de derecho, que se impone en una Nación organizada, es que la creación de la nueva Constitución sólo puede ser regida por la Constitución antigua; la cual, en espera de su derogación permanece aún vigente; de tal modo que la Constitución nueva nace en cierto modo de la antigua y la sucede, encadenándose con ella, sin solución de continuidad.

1.2.3.- Sobre las características del Poder Constituyente

Como características fundamentales del Poder Constituyente originario podemos establecer con TORRES DEL MORAL:

- Que se trata de un poder *originario* que no admite intermediarios sino que lo ejerce directamente el pueblo, a pesar de que la complejidad actual del Estado exige que el pueblo actúe a través de representantes, sin que ello suponga que el pueblo ha quedado relegado de él.

- Que es un poder *extraordinario* que sólo actúa para hacer la Constitución.

- Que es un poder *soberano*, pues la Constitución brota de una instancia suprema, y ésta sirve de fuente a las demás normas.

- Que nos encontramos ante un poder *unitario e indivisible*, como la esencia misma del pueblo.

- Que es *permanente*, puesto que no se agota ni se consume con la promulgación de la Constitución.

- Que se trata de un poder *autónomo e i limitado* porque no está sujeto a las normas o reglas de procedimiento; reglas que él mismo crea e impone a los demás poderes.

- Que su labor es *discontinua e intermitente*, esto es, actúa en los momentos en que el pueblo decide cambiar de régimen político.

El Poder Constituyente Originario, se caracteriza, en suma, y además de por los elementos que se han manifestado, principalmente, por ser ilimitado, originario y autónomo.

A) Ilimitado.

El Poder Constituyente, cuando es ejercido por su titular originario (pueblo), reviste carácter ilimitado, de manera que, en principio - dejando a salvo la necesidad de respetar los valores naturales y absolutos- no tiene restricciones en su actuación.

Se sostiene, en tal sentido, que ni siquiera la Constitución previa puede prescribir límites al Poder soberano del pueblo de dictar nuevas normas fundamentales destinadas a promover cambios políticos sustanciales. Este carácter fue reconocido en el artículo 28 de la Constitución Francesa de 1793, en los siguientes términos: "Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras".

Cómo consecuencia lógica del carácter ilimitado del Poder Constituyente Originario, las llamadas "cláusulas de intangibilidad", constituidas por declaraciones constitucionales que consagran la irreformabilidad de determinados principios de la organización del Estado, no limitan al Pueblo en su carácter de titular originario de la soberanía.

Asimismo, y en virtud de su carácter ilimitado, el Poder Constituyente Originario no se encuentra sujeto a las limitaciones previstas en los textos constitucionales para sus modificaciones o reformas.

En consecuencia, la Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone.

Es inmanente asimismo a su naturaleza de poder soberano, ilimitado y principalmente originario, el no estar regulado por las normas jurídicas que hayan podido derivar de los poderes constituidos, aún cuando éstos ejerzan de manera extraordinaria la función constituyente

B) Originario.

El carácter "originario" del Poder Constituyente del pueblo, se concreta en que él es la fuente de las restantes potestades públicas, y no tiene otro origen que el que deriva de los hechos y del principio de autodeterminación de los pueblos. Se trata pues, en términos de SCHMITT, de un poder en el cual "descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas a la Constitución. Pero él mismo no puede constituirse nunca con arreglo a la Constitución"

No hace falta, por lo tanto, regulación normativa previa que reconozca la existencia del Poder Constituyente en manos del pueblo, pues - se insiste- dicho poder tiene fuente en sí mismo, y no en declaraciones de Poderes Constituidos que, por tales, le resultan subalternos.

En este sentido, se ha sostenido que el Poder Constituyente Originario "se entiende como potestad primigenia de la comunidad política para darse una organización jurídica y constitucional y la idea del Poder Constituyente presupone la vida nacional como unidad de existencia y de decisión".

En definitiva, el Poder Constituyente que corresponde a la soberanía popular, es originario, de modo que no hace falta disposición constitucional alguna que reconozca su existencia; antes bien, él mismo constituye su propia razón y fundamento.

C) Autónomo.

La autonomía del Poder Constituyente Originario alude a la posibilidad de ejercitarlo indefinidamente, aún cuando ya se hubiere dictado un Texto Constitucional a través de los mecanismos de manifestación de tal poder, e incluso cuando -mediante texto constitucional previo- se hubiere delegado en

los Poderes Constituidos, creados de conformidad a ese mismo ordenamiento, el ejercicio limitado de la función constituyente.

No podemos afirmar, por consiguiente, lo señalado por un sector de la doctrina, en el sentido que, al aprobarse y promulgarse la primera Constitución, el Poder Constituyente Originario desaparece como tal, y la soberanía queda en la Constitución. Antes bien, se propugna que el pueblo no se desprende de la titularidad del Poder Constituyente, sino que a lo sumo, en ocasiones, llega a transferir su ejercicio - en forma limitada y derivada- a favor de los Poderes Constituidos, reteniendo la titularidad del mismo y, por tanto, como decía ya SIEYÉS, el mismo pueblo "al conservar en sus manos el Poder Constituyente, no queda obligado - en el ejercicio de su función constituyente- por la Constitución: ésta podrá obligar a las autoridades constituidas, pero no puede encadenar al soberano mismo, o sea al pueblo, que siempre es dueño de cambiarla". En el mismo sentido, SCHMITT sostiene que "Así como una disposición orgánica no agota el poder organizador que contiene autoridad y poder de organización, así tampoco puede la emisión de una Constitución agotar, absorber y consumir el Poder Constituyente. Una vez ejercitado, no por ello se encuentra acabado y desaparecido el Poder Constituyente. La decisión política implicada en la Constitución no puede reobrar contra su sujeto, ni destruir su existencia política. Al lado y por encima de la Constitución, sigue subsistiendo esa voluntad".

La soberanía reside por tanto en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público"; "quien posee un poder y puede ejercerlo delegándolo, con ello no agota su potestad, sobre todo cuando la misma es originaria".

Por su carácter libre, el Poder Constituyente originario no está sujeto a límites formales o materiales. No está sometido a la Constitución, puesto que es su creador y quien fija los límites para la actuación del resto de los

poderes, incluido el Poder Constituyente constituido, o Poder de reforma. No obstante esta afirmación, no faltan sectores que han observado límites de naturaleza *iusnaturalista*. Tal vez el único límite que pueda encontrar venga referido en la actualidad al respeto a los principios democráticos.

1.2.4.- Sobre la titularidad del Poder Constituyente

El tema de la titularidad del Poder Constituyente se enmarca también en el esquema general de las modalidades que asume esa función creadora de normas constitucionales.

En este sentido, el titular del Poder Constituyente Originario se determina atendiendo al sujeto o grupo de sujetos en quien descansa la soberanía, pues el titular de la soberanía lo es también del Poder Constituyente Originario.

Como sostiene XIFRA, en la cultura occidental es casi unánime la creencia democrática, según la cual, el Constituyente pertenece de modo plenario a la comunidad nacional, identificando la titularidad del Poder con la soberanía; superando así otras épocas anteriores, puesto que dentro de la doctrina medieval el poder soberano fue entendido como un poder sobrenatural, extraño a lo jurídico, y por tanto se entendía referido a Dios como supremo creador de todas las cosas. De allí pasó su asignación al Monarca, aún cuando dándole una derivación de Derecho divino, y luego, por la acción de los movimientos revolucionarios y teorías al respecto -en las cuales contribuyeron notablemente las concepciones de soberanía popular formuladas por SIEYÉS y el constitucionalismo norteamericano- se le atribuyó al pueblo o Nación. En este sentido, el titular del Poder Constituyente Originario se determina atendiendo al sujeto o al grupo de sujetos en quien descansa la soberanía, pues el titular de la soberanía lo es también del Poder Constituyente Originario.

La función constituyente se presenta como algo excepcional, efectiva, axiológica y políticamente superior. Es el pueblo el titular del poder constituyente. El pueblo tiene derecho a modificar su forma de gobierno.

1.2.5. Sobre las formas de manifestación de la actividad constituyente originaria

La actividad constituyente originaria se manifiesta a través de mecanismos jurídicos que hacen reconocible la inmediata voluntad popular dirigida hacia la adopción de una decisión sobre el modo y la forma de existencia de la unidad política (SCHMITT).

Esos mecanismos o procedimientos que sirven de manifestación a la actividad constituyente originaria, surgen en forma espontánea, cada vez que aparece la necesidad de incorporar cambios sustanciales a los principios políticos fundamentales sobre los cuales se erige el régimen estatal. No es necesario, por tanto, que tales mecanismos se encuentren previstos en textos normativos, máxime si se tiene en cuenta las consecuencias que derivan del carácter soberano, ilimitado y originario de la función constituyente originaria.

Las experiencias del Derecho Constitucional Comparado han permitido a la doctrina (SCHMITT), elaborar un catálogo de mecanismos a través de los cuales el pueblo expresa su voluntad constituyente.

Así, el pueblo puede manifestar su Poder Constituyente Originario, mediante:

Aclamación

La aclamación es un mecanismo de democracia directa, propio de las sociedades democráticas primitivas, en las cuales la voluntad constituyente era manifestada por el pueblo en multitud reunida. Por la dificultad de su

implementación en los Estados complejos, esta figura ha desaparecido sin embargo de las modernas experiencias.

Asambleas Constituyentes

Las Asambleas Constituyentes son órganos representativos, distintos a los Poderes Constituidos, que se convocan y eligen con la misión específica de elaborar y aprobar una Constitución. En principio, el producto de las Asambleas Constituyentes tiene eficacia inmediata una vez aprobada, sin necesidad de ratificación por parte del pueblo. Obviamente, la instalación de la Asamblea Constituyente supone la previa decisión del pueblo en este sentido, lo que se hace por la vía del sufragio, a través de una consulta popular directa.

Las bases ideológicas que dieron si embargo base a este mecanismo son peligrosas, pues, al no existir procedimientos que permitan al pueblo controlar el resultado de las decisiones de la Asamblea Constituyente, resulta imposible determinar si los integrantes de la Asamblea Constituyente han interpretado realmente la voluntad soberana de sus mandantes. En todo caso, para los teóricos de la Asamblea Constituyente, esto último resulta absolutamente irrelevante, pues los postulados que informan la convocatoria a una Asamblea de esa especie, conducen a deformar la idea de representación política y a trasladar la verdadera soberanía, desde el pueblo, a la Asamblea.

En efecto, el uso de este método se fundamenta, claramente, en principios de mandato representativo y se ajusta a la teoría de la representación nacional. Recuerda, en efecto, el profesor DUVERGER, que durante la Revolución Francesa, la Asamblea constituyente, por francas razones de conveniencia, inventó una teoría de la representación, fundada en

la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos sino a la "Nación".

Como postulados fundamentales de esta teoría, se sostiene, por lo demás, que el conjunto de los diputados de la Asamblea representa al conjunto de la Nación, de manera que los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos sino la Nación.

Por lo tanto, en el marco de una Asamblea Constituyente resultaría innecesaria la organización de un nuevo proceso, a los fines de que los sufragantes manifiesten su conformidad con las decisiones tomadas por la Asamblea.

Ahora bien, la implementación pura de este mecanismo - es decir, la convocatoria a una Asamblea Constituyente que pueda dictar normas de rango constitucional con efectos inmediatos, sin la previa aprobación del pueblo soberano- atenta contra los valores fundamentales de la sociedad y, en especial, viola el derecho de los ciudadanos a la participación política.

Y es que, en efecto, el Poder Constituyente Originario lo detenta el pueblo, como titular de la soberanía; de aquí que la Asamblea Constituyente sólo pueda efectuar propuestas normativas (es decir, elaborar un Proyecto de constitución), que carecerán de eficacia hasta que el pueblo las haya aprobado, otorgándole rango primario.

La Asamblea Constituyente es, si se quiere, una facilitación necesaria del proceso de elaboración de una nueva Carta Política, pero no es titular del Poder Constituyente, ni siquiera en forma derivada, toda vez que su actividad se limita a la elaboración de un Proyecto de Constitución, sin eficacia hasta tanto sea aprobado por el pueblo.

Convenciones Constituyentes

Las Convenciones Constituyentes son órganos representativos, comisionados para preparar un Proyecto de Constitución, cuya aprobación debe someterse a ratificación del pueblo. Esta modalidad supone entonces dos pasos de participación popular: por una parte, la elección de la Convención Constituyente; y en segundo lugar, la aprobación o ratificación del texto elaborado por dicha Convención.

De acuerdo a las enseñanzas de DUVERGER, este mecanismo responde más a la teoría *roussonian* de mandato de representación fraccionada y mandato imperativo, en cuyo mérito se asegura a los electores contar con un mecanismo de sanción o control de las actuaciones cumplidas por sus representantes. Ese mecanismo de control sería, en el caso de las Convenciones Constituyentes, la posibilidad de ratificar o improbar el texto elaborado por la Convención mediante votación popular.

Plebiscito Constituyente

Es decir, a través de un mecanismo de consulta popular destinado a legitimar un Proyecto de Constitución elaborado por algún órgano constituido. Para la legitimidad de éste método se exige modernamente que los electores puedan escoger libremente, en el temario o articulado, qué votan afirmativamente y qué votan negativamente, así como el cumplimiento de un quórum mínimo de validez.

1.3.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Delimitado y explicitado el concepto y la relación que con la Reforma Constitucional guarda el Poder Constituyente, y perfilado el Poder

Constituyente originario y el Poder Constituyente derivado, como poder reformador, estamos en condiciones de dedicarnos al estudio de la Reforma Constitucional.

1.3.1. Sobre el concepto y finalidad de la Reforma Constitucional

Por reforma constitucional podemos entender la modificación de un Texto constitucional, como consecuencia de las variaciones que experimentan las relaciones socio-políticas y económicas, y que le han hecho perder su capacidad funcional, al objeto de completarlo o acomodarlo a las nuevas exigencias en interés de un desarrollo sin fricciones del proceso político.

Como ha afirmado PÉREZ ROYO, la incorporación a los textos constitucionales de la institución de la reforma surge, por primera vez, en el constitucionalismo norteamericano del Siglo XVIII, en virtud de la consideración de la Constitución como Ley Suprema y como consecuencia de la doctrina del Poder Constituyente. En el Continente europeo, la consideración constitucional como garantía frente al poder ilimitado, determinó el surgimiento de la idea de inmutabilidad constitucional para la defensa de los logros alcanzados.

Como ha indicado LOEWENSTEIN, una Constitución ideal sería aquella que pudiera prever todos los desarrollos futuros de la comunidad, tanto en el orden político, como social, económico y cultural, pero como esta situación de idealidad no existe en la realidad, y como el Derecho avanza mucho más lentamente que la sociedad -lo cual no deja de ser una importante garantía, salvo cuando la diferencia de avance se hace insalvable-, es necesario prevenir mecanismos de acomodación. En este sentido, el significado de la reforma constitucional consiste en alcanzar el mayor paralelismo entre la denominada Constitución real y la Constitución legal

(DE ESTEBAN Y GONZÁLEZ- TREVIJANO). Se trata, además, de un principio ya esgrimido en el constitucionalismo revolucionario francés de finales del siglo XVIII: “Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar o cambiar su Constitución”, puesto que “una generación no tiene el derecho de sujetar a sus leyes las generaciones futuras”.

De acuerdo con lo afirmado por DE VEGA, tres son los aspectos en que opera la reforma en la moderna organización constitucional democrática, pues a su consideración como instrumento de adecuación entre las realidades político-jurídicas, la reforma, siempre que se verifique con plena observación del procedimiento, se configura como un mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado, y como instrumento básico de garantía.

1.3.2.- Sobre la delimitación conceptual

Si la reforma constitucional consiste en la modificación, adición o supresión de alguno o varios, o incluso de la totalidad de los preceptos constitucionales, pero sin alterar la continuidad del texto constitucional, y siguiendo el procedimiento por él prescrito, habrá que distinguir de ella, siguiendo a SCHMITT, una serie de actuaciones que no pueden ser equiparadas a la técnica de mera reforma. Nos referimos así a los siguientes conceptos y realidades constitucionales.

Por *Destrucción de la Constitución* hay que entender la supresión de la Constitución existente -no sólo de uno o varios preceptos- acompañada de la supresión del Poder Constituyente en que se basa.

La *Supresión de la Constitución* supone la sustitución de la Constitución, pero conservando el Poder Constituyente en que aquélla se basa, de forma que puede ser considerado un cambio de Constitución.

El *Quebrantamiento constitucional* consiste en el mantenimiento de la validez general de la Constitución existente, pero haciendo una excepción en

casos concretos, bien ponderados y bajo el supuesto de que las prescripciones quebrantadas siguen inalterables en lo demás. El quebrantamiento, que no consiste en la supresión ni en la suspensión de uno o varios preceptos constitucionales, por regla general, o bien debe estar permitida por una ley constitucional, o bien debe observar un procedimiento semejante al de la reforma.

La *Suspensión de la Constitución*, determina declarar fuera de vigor uno o varios preceptos constitucionales, con carácter provisional, con la observación de las prescripciones previstas constitucionalmente y en los supuestos contemplados.

También se hace preciso deslindar el término reforma, de la *reforma constitucional tácita*, en la que no se especifica claramente los preceptos de la Constitución que han sido modificados y las materias que han resultado afectadas (Constitución norteamericana de 1787). Como ha indicado MARTÍNEZ SOSPEDRA, se trata de una figura criticable, puesto que, como el texto constitucional sigue inalterable, menoscaba la certeza constitucional.

La necesaria adaptación de la Constitución a la realidad en que se manifiesta se puede materializar a través de la reforma constitucional, pero también puede hacerse mediante *la mutación constitucional*. A diferencia de la reforma, que tiene un significado formal -por cuanto se exige sometimiento a un procedimiento preestablecido en la propia Constitución-, y material -puesto que se modifica el propio texto-, en la mutación constitucional, como ha indicado LOEWENSTEIN, se produce una modificación de la realidad en la configuración del poder político o de la estructura de la sociedad, sin que dicha modificación quede plasmada en el texto de la Constitución.

La problemática de las “*mutaciones constitucionales*”, introducida por los alemanes, “*comienza allí donde se renuncia a la Reforma de la Constitución*”, como dice KLAUS STERN. Se pueden percibir en ella dos sentidos: el sociológico, cuando hay una incongruencia entre preceptos

constitucionales y realidad sociopolítica, y cuando el precepto sufre una modificación de su contenido sin que haya alterado su expresión literal. Cuando las modificaciones, en la realidad constitucional, alteran pues el Derecho Constitucional material, se producen las “mutaciones constitucionales”, que se pueden clasificar, teniendo en cuenta la naturaleza del hecho nuevo que las provoca, en actos normativos de naturaleza legislativa, en actos interpretativos y por una práctica constitucional o hechos políticos, pero en los tres casos producidos por órganos constitucionales. La admisibilidad de estas “mutaciones” tienen siempre por límite la Constitución escrita, y no da valor al argumento del “hecho consumado” como respuesta al hecho nuevo que las pretenden justificar (DIAZ RICCI).

Por mutación constitucional se entiende así la modificación que deja indemne el texto constitucional, que no cambia formalmente, y que se produce por hechos que no tienen que ir, necesariamente, acompañados por la intención, o la conciencia de tal mutación (JELLINEK). Se trata, en palabras de HESSE, que ha puesto de manifiesto el carácter subsidiario de la reforma respecto de la mutación, de “una modificación, de la manera que sea, del contenido de las normas constitucionales, de modo que la norma, conservando el mismo texto, recibe una significación diferente”.

De esta suerte, las mutaciones constitucionales pueden llegar a ser más efectivas que las revisiones formales, puesto que éstas, al exigirse que superen determinados obstáculos -propios del principio de supremacía constitucional- pueden ser rechazadas, cerrándose, de este modo, el camino a la nueva realidad política. Como ha indicado LUCAS VERDÚ, “en cierto sentido, las mutaciones constitucionales introducen dosis flexibles en la Carta constitucional, por lo generalmente rígidas, convirtiéndolas en elásticas”. Pero, aunque la mutación constitucional pueda resolver la contradicción existente entre norma y realidad, debe estar sometida, de forma inequívoca,

como ha indicado DE VEGA, a la no vulneración del contenido esencial y básico de la Constitución.

A pesar de que no exista un concepto unívoco de mutación constitucional, ni se haya establecido una clasificación o tipología precisa, las mutaciones constitucionales pueden tener su origen en las siguientes expresiones:

1.- La actividad parlamentaria, bien sea a través de Leyes que desarrollan los mandatos constitucionales, bien a través de los Reglamentos parlamentarios que regulan el funcionamiento interno de las Cámaras.

2.- La actividad judicial, mediante la labor de interpretación de la constitucionalidad que cumplen los tribunales ordinarios (puede verse, como ejemplo, el control judicial de la constitucionalidad de las leyes que surge por la Sentencia Marbury-Madison, dictada por el Juez Marshall en 1803), o los Tribunales Constitucionales, como máximos intérpretes de la Constitución.

3.- Las convenciones y costumbres constitucionales, que han jugado un papel muy importante en el régimen británico, y que han sido capaces de transformar la decisión política monárquica en parlamentaria; o de mediatizar a la Corona a través del Gabinete, aun cuando ninguna ley le haya otorgado dichas competencias.

4.- El no ejercicio de una atribución constitucional por su titular, ejemplo de mutación constitucional a través de la *desuetudo*, y que constituye la pérdida de derecho de veto por parte de los Monarcas, como consecuencia de su no ejercicio.

Deberíamos resaltar, por último, que, como ha indicado DE VEGA, el carácter complejo que en la realidad presenta el hecho de la mutación impide obtener ninguna conclusión correcta sobre el valor jurídico de cada una de las mutaciones en particular, puesto que sus efectos no son los mismos.

Lo que sí es cierto, es que toda mutación debe respetar la letra y el espíritu del texto constitucional, de manera que, cuando se produzcan

mutaciones por prácticas en oposición abierta a preceptos constitucionales, no podremos hablar de mutación constitucional, sino de violación o falseamiento constitucional.

1.3.3.- Sobre la titularidad de la Reforma Constitucional

El Poder Constituyente no sólo opera cuando decide el establecimiento de una Constitución, sino también, cuando, por determinadas circunstancias, decide introducir cambios en dicha Constitución, cediendo sus competencias a una serie de órganos que actúan como Poder Constituido. Ahora bien, el Poder Constituyente constituido deriva de la propia Constitución y no puede extralimitarse en las competencias que ella le otorga, por lo que la configuración del poder de reforma como un poder jurídico descansa, en palabras de DE VEGA, en un acto de autolimitación del poder constituyente, por el cual decide, en el ejercicio de sus omnímodas y supremas atribuciones, conferir a un órgano constituido la actuación de sus facultades y derechos soberanos.

Si forzoso es el establecimiento de un procedimiento determinado para la reforma del texto constitucional, no menos lo es la determinación y singularización de los sujetos a los que se le atribuye la incitativa y la participación en ella. Como ha indicado LOEWENSTEIN, todos los detentadores legítimos del Poder, Gobierno, Parlamento y pueblo, organizado en electorado, deberán participar en este acto de reforma. Algo reclamable en el proceso de reforma constitucional dominicano. Siguiendo a MELLADO PRADO, podemos observar como la incitativa exclusiva del Gobierno es una técnica habitual de los regímenes cesaristas y autoritarios; por el contrario, la atribución de la incitativa con carácter excluyente al Parlamento, ha sido la previsión generalizada en las Constituciones demoliberales que han ponderado en exceso el papel del Poder legislativo.

Si otorgar la iniciativa sólo al Gobierno o sólo al Parlamento supondría una grave alteración del principio de soberanía, puesto que tanto el pueblo, que ha creado el texto constitucional quedaría substraído a la función de reforma, como lo sería alguno de los restantes detentadores del poder. Por ello es preciso que los Poderes ejecutivo y legislativo, el pueblo, y los distintos entes en que se encuentra dividido territorialmente el Estado, para el supuesto de que esto suceda, puesto que verán de una u otra forma alterado su poder, deben ser tenidos en cuenta, tanto en el momento de decidir la reforma, como en el momento de su aprobación.

1.3.4.- Sobre las técnicas de reforma

La necesidad de adaptación del texto constitucional a la realidad cambiante ha determinado que la mayoría de las Constituciones hayan regulado el mecanismo de reforma de la misma, como sistema de garantía de su supremacía. Los regímenes democráticos contemporáneos, combinando las doctrinas de la superlegalidad constitucional y del Poder Constituyente, han otorgado a éste pues la potestad de regular en el propio texto constitucional un procedimiento específico de reforma que sea más gravoso que el procedimiento legislativo ordinario, con el objeto de garantizar la vida del orden constitucional frente a posibles abusos reformadores y con el fin de evitar que la Constitución se convierta en un instrumento al servicio de los Gobiernos de turno. A ello responde, una vez más, el contenido del actual Título XIII de la vigente Constitución dominicana.

A pesar de la variedad de técnicas de reforma constitucional reguladas constitucionalmente, y considerando la dificultad de establecer una clasificación exhaustiva de las mismas, las técnicas más importantes, con sus posibles variantes son:

1.- La reforma puede ser confiada a un órgano especial, una Asamblea o una Convención, convocada al efecto, y con la única misión de acordar dicha reforma constitucional. Este sistema se puede encontrar en la Constitución francesa de 1958 o en la Constitución argentina de 1853-60.

En el poder de revisión confiado a una Asamblea especialmente elegida para operar la reforma, cuando se trata de una Asamblea elegida por el pueblo consciente de que lo que se va a realizar es la reforma, existe participación indirecta también del Cuerpo electoral.

Esta participación del pueblo debe de tener plasmación en la formación de la Asamblea Nacional Constituyente, a través del sufragio directo, y con el suficiente clima de consenso y participación, así como de la necesaria información sobre cuales son los posicionamientos de los actores políticos que van a participar en el proceso reformista y que van a ser elegidos directamente por la ciudadanía.

2.- La norma, casi general en los ordenamientos democráticos actuales, consiste en que la reforma se efectúe por vía legislativa y la aprueben los órganos legislativos de forma agravada; sin embargo, excluyendo aquellas Constituciones en las que el poder de reforma se atribuye a los órganos legislativos ordinarios, sin exigirse ningún procedimiento diferente para el que se requiere para la aprobación o modificación de una ley ordinaria, los sistemas que reconocen el principio de supremacía constitucional suelen establecer diversas dificultades que separan el acto de reforma del de aprobación o modificación legislativa ordinaria. Esta técnica, que requiere que la reforma sea aprobada por mayorías calificadas o especiales de las Cámaras legislativas, admite múltiples variantes, entre las que podemos distinguir:

- Que la reforma sea adoptada en idénticos términos por las dos Cámaras legislativas, en los sistemas bicamerales. Constitución de Bolivia de 1967 o Constitución chilena de 1989.

- Que la reforma deba ser aprobada más de una vez durante la misma legislatura. Constitución francesa de 1946 o Constitución brasileña de 1988.
- Que la reforma deba ser aprobada por las Cámaras en legislaturas distintas y sucesivas, lo que obligará a la disolución de las Cámaras y a una posterior convocatoria de elecciones generales. Constitución española de 1978 (en cierto modo, el artículo 168 respecto del procedimiento más agravado de los dos existentes).

3.- Algunas Constituciones establecen distintos procedimientos de reforma, con distintas mayorías parlamentarias (Constitución española de 1978) dependiendo de la materia a reformar, o incluso reconocen la posibilidad de que la reforma sea realizada por distintos órganos, dependiendo de su gravedad (la Constitución de Colombia de 1991 atribuye la reforma a la Asamblea constituyente, al Congreso o al pueblo).

4.- En lo que a la participación popular se refiere, ésta puede consistir, bien en la potestad de iniciativa de reforma, bien en la posterior ratificación mediante referéndum, que podrá ser obligatorio o facultativo, o en una participación del pueblo en ambos procesos: iniciativa y ratificación (Constitución suiza de 1874 o Constitución italiana de 1947).

La exigencia de que se celebre un referéndum constitucional supone dos momentos en la realización de la reforma; en virtud del primero se examina y aprueba la reforma por los órganos legislativos ordinarios con o sin mayoría cualificada; y, a través del segundo, se ratifica o desaprueba por el cuerpo electoral mediante referéndum lo aprobado por las Cámaras Legislativas. Tras la Primera Guerra Mundial, fue un procedimiento muy generalizado como consecuencia de la admisión y defensa de instituciones de democracia directa o semidirecta. A partir de la Segunda Guerra Mundial, se ha extendido también a algunas Constituciones europeas. Siguiendo a SÁNCHEZ FERIZ, se trata de un procedimiento que tiene una clara raíz democrática, aunque su valor es muy dudoso, por la dificultad que entraña

para el votante la comprensión del sentido y de la trascendencia de la reforma. Sin embargo, debemos poner de manifiesto que el principio democrático hace necesario la participación del pueblo, como titular del Poder Constituyente Originario, creador de la Constitución, en la aceptación de la reforma, de manera que los inconvenientes deberán ser solventados por los propios actores políticos, por cuanto es a estos actores a quienes compete informar a la ciudadanía sobre el calado de la reforma y su necesidad. Toda vez que también corresponde a las autoridades y actores políticos que la propia ciudadanía supere la desconfianza sobre estos procesos refrendadores y evitar el uso autoritario que del referéndum se ha hecho en algunos países.

5.- En los Estados federales, e incluso en los Estados regionales o autonómicos, se suele exigir en la reforma de la Constitución que intervengan los Estados miembros (Constitución americana de 1787) o los entes descentralizados, bien a través de la iniciativa (Constitución española de 1978), bien en la aprobación final (Constitución mexicana de 1917)

Así, el capítulo sobre el Poder constituyente federal en los Estados Unidos concluye reconociendo que, dictada la Constitución federal por obra del Poder Constituyente integrado por los pueblos de los Estados miembros, que tomaron parte en la formación de la Federación, para reformar esta Constitución el Poder Reformador estará en manos del pueblo de cada uno de los Estados miembros interactuando con el pueblo de la Federación. Como expresión del ejercicio dividido de la soberanía que se manifiesta en la función constituyente el procedimiento podrá oscilar, o exigiendo el pronunciamiento, directo o indirecto, del pueblo de una mayoría de Estados (Estados Unidos) que obliga a los restantes, o el de la mayoría del conjunto de todos los estados miembros (Suiza).

Estas técnicas no pueden ser consideradas, de cualquier modo, como compartimientos estancos, sino que admiten múltiples combinaciones.

Por su propia naturaleza, la titularidad del Poder Constituyente Derivado o Instituido corresponde al órgano o a los órganos del Poder Público que, de acuerdo con las normas constitucionales preexistentes, tengan competencia para introducir modificaciones no sustanciales en la Constitución.

La solución en el Derecho Constitucional comparado ha sido, en la mayoría de los casos, otorgar el Poder Constituyente Derivado a los órganos legislativos y, en los casos más trascendentes, someter la modificación adoptada a referéndum aprobatorio

En Italia, por ejemplo, el Parlamento está facultado para dictar leyes de revisión constitucional, a través de un procedimiento que incluye dos deliberaciones sucesivas con intervalos no menores a tres meses; su aprobación se verifica con el voto de la mayoría de los integrantes de cada Cámara en la segunda votación. El referéndum no es requisito de eficacia para la entrada en vigencia de la reforma, pero deberá acudirse a él cuando lo soliciten la quinta parte de los miembros de una Cámara, quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. Sin embargo, no podrá ni siquiera solicitarse el referéndum, cuando la ley haya sido aprobada en la segunda votación de cada una de las Cámaras con una mayoría de dos tercios del total de sus miembros.

En España, la reforma constitucional corresponde al órgano legislativo (Cortes Generales). La iniciativa de reforma se regula en los mismos términos que la iniciativa de leyes; los proyectos deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, pero si no hubiere acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante una comisión de composición paritaria de Diputados y senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. Si todavía no se lograra la aprobación, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos

terceras partes, podrá aprobar la reforma. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, se someterá a referéndum para su ratificación, sólo cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a la aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. El procedimiento se agrava sobremanera cuando se trata de reformar “partes esenciales” de la Constitución (Título Preliminar; Derechos Fundamentales y Libertades públicas; Título II relativo a la Corona, o se trate de una reforma total), en cuyo caso, se exige aprobación del proyecto de reforma por dos terceras partes de cada Cámara; disolución de las Cortes; convocatoria de elecciones y ratificación de las nuevas Cámaras por mayoría de dos terceras partes, y sometimiento a referéndum con carácter obligatorio.

En Estados Unidos, las enmiendas constitucionales pueden ser propuestas por el voto de las dos terceras partes de cada Cámara del Congreso, o por una Convención Nacional convocada por éste a solicitud de las dos terceras partes de los Estados miembros de la Federación. Para que se vuelvan parte de la Constitución, las enmiendas deben ser ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados o por Convenciones realizadas en esa misma proporción de aquellos.

En Francia, corresponde igualmente al Parlamento votar los proyectos de reforma constitucional, pero la iniciativa es competencia concurrente del Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro y de los miembros del Parlamento.

La Teoría de la Reforma Constitucional la podemos manifestar en que su procedimiento guarda solidaridad con los fundamentos políticos del sistema institucional que la Constitución establece; y, por ello, del tipo de procedimiento de reforma previsto se pueden inferir los principios que informan al sistema político constitucionalizado y descubrir así el verdadero ejercicio de la función constituyente popular. Esto implica

vincular un “medio”, que es el procedimiento de la reforma, con el “resultado”, que implica su modificación, derogación o enmienda de preceptos, como expresión de una voluntad popular de cambio de la Norma Fundamental.

Respecto de la diversidad de procedimientos de reforma constitucional sería deseable un modelo teórico que sirva de referencia crítica de los procedimientos de revisión, guardando coherencia con los principios antes estudiados, y que señalaría cuatro fases: la de la iniciativa constituyente; la de la formación de un cuerpo de representantes; la de la deliberación y elaboración de un proyecto por el cuerpo representativo; y, por último, la ratificación por el pueblo.

1.3.5.- Sobre las características del Poder de Reforma. Límites a la Reforma Constitucional

El Poder Constituyente Derivado, que implica la "competencia de cambiar preceptos de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto", se caracteriza por ser instituido y limitado.

Instituido.

La competencia de modificar singulares preceptos de la Constitución tiene siempre carácter derivado, pues sólo existe cuando la Constitución previa expresamente lo prevé. Por lo tanto, en ausencia de disposición expresa en un texto constitucional previo, debe entenderse que el soberano, titular de la función constituyente, no ha efectuado delegación alguna de esa función a favor de los órganos constituidos; de allí, que en tales supuestos no podrían dichos órganos arrogarse el desarrollo de tal función.

Limitado.

La aceptación o no de límites a la reforma constitucional se ha convertido en uno de los aspectos doctrinales más controvertidos. Sin ser éste

el sitio adecuado para dilucidar dicha cuestión, podemos afirmar, como hace SCHMITT, que la facultad de reformar una Constitución constituye una facultad extraordinaria pero no ilimitada, puesto que en el marco de una regulación legal-constitucional no pueden darse facultades ilimitadas.

Aceptada la idea de la existencia de límites al poder de reforma, debemos de establecer, no obstante que éstos deben de tener su base en la propia Constitución, y, por consiguiente, deberá ser ésta quien fije los procedimientos, requisitos y plazos.

De lo hasta aquí afirmado, y de acuerdo con las distintas clasificaciones sobre los límites a la reforma, podemos ofrecer una tipología, en cierta medida, esclarecedora.

En un primer momento podemos hablar de *límites absolutos*, como aquellos que, bien por voluntad expresa del Poder Constituyente, bien por deducción implícita de la normación del sistema, no pueden, en modo alguno, ignorarse, y de *límites relativos*, que pueden superarse a través de procedimientos especiales predeterminados.

También podemos distinguir entre *límites heterónomos*, que no derivan de la propia Constitución, sino que proceden de fuentes distintas al Texto constitucional, entre los que podemos encontrar aquellos que impone la Comunidad Internacional, a través de Tratados o Convenios a sus Estados firmantes, y *límites autónomos*, que vienen impuestos por el propio ordenamiento constitucional nacional.

Estos límites autónomos pueden ser *formales*, referidos al procedimiento a seguir y a los órganos competentes; *temporales*, a momentos, plazos o situaciones en las cuales la reforma no puede ser llevada a efecto (en algunos casos estos límites obedecen a situaciones de anormalidad constitucional -estados excepcionales-, o a la voluntad de prohibir la reforma durante un período de tiempo determinado a fin de permitir que la Constitución se aclimate y el pueblo se familiarice con ella -

la Constitución española de 1812 fijaba para su modificación un plazo mínimo de 8 años-) y *materiales*, atinentes a las materias que pueden o no ser objeto de reforma constitucional.

Los límites materiales, a su vez, pueden ser implícitos y explícitos. Por *límites materiales implícitos*, entendemos aquellos que sirven para garantizar determinados valores de la Constitución, que no están necesariamente expresados en disposiciones o instituciones concretas. En la actualidad, como han indicado DE ESTEBAN Y GONZÁLEZ-TREVIJANO, revisten dos modalidades: aquellos que enuncian la supremacía de la Constitución y declaran irreformables las normas que regulan el propio procedimiento de reforma constitucional; y aquellos otros que tienen su origen en el principio de la soberanía popular, y entre los que se pueden encontrar el propio principio democrático de soberanía popular o los derechos inviolables del hombre.

Los *límites materiales explícitos* prohíben la reforma de determinados preceptos constitucionales como medida de protección de instituciones constitucionales concretas (como ejemplo podemos citar el artículo 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn que impide la reforma que afecte a la organización de la Federación en Länder o lo concerniente a los rasgos del gobierno dominicano del artículo 119 de la Constitución). El caso más notorio de límite material explícito y a la vez absoluto, lo constituyen las llamadas *cláusulas de intangibilidad*.

Estas cláusulas de intangibilidad, que denotan la diferencia entre el Poder Constituyente originario y el Poder Constituyente de reforma, y manifiestan el compromiso de ordenamiento constitucional con los supuestos políticos y sociales que se consideran fundamentales (DE VEGA), substraen determinados preceptos constitucionales a cualquier tipo de reforma mediante una prohibición constitucional. En lo que al valor de las mismas respecta, como ha indicado ALZAGA, si desde el punto de vista jurídico son válidas,

pues las puede establecer el Poder Constituyente originario como límite al poder derivado, desde una vertiente política el Poder Constituyente de una generación no puede pretender vaciar el de las siguientes mediante este tipo de cláusulas.

En definitiva, el Poder Constituyente de Reforma, cuyo ejercicio corresponde a los órganos constituidos del Estado, se encuentra limitado en un triple sentido:

a.- Límites formales

En primer lugar, si la Constitución previa permite a los órganos constituidos ejercer la función constituyente, éstos han de respetar las formalidades prescritas para ello en el texto constitucional.

Por lo tanto, las modificaciones del texto constitucional, realizadas por los órganos constituidos en ejercicio del Poder Constituyente Derivado, que se produzcan fuera de los cauces previstos en la normativa constitucional serán nulas e ineficaces.

De allí que, cuando los poderes constituidos propendan a derogar la *Carta Magna* a través de "cualquier otro medio distinto del que ella dispone" ,y, en consecuencia, infrinjan el límite que constitucionalmente se ha establecido para modificar la Constitución, aparecería como aplicable la consecuencia jurídica de la responsabilidad de los mismos, y en modo alguno perdería vigencia el Texto Fundamental.

b.- Límites expresos: cláusulas de intangibilidad

En segundo lugar, no pueden los órganos constituidos ejercer el Poder Constituyente de reforma para modificar las cláusulas que el texto fundamental ha calificado como "intangibles".

En este sentido, no se podría utilizar la figura de la enmienda o reforma constitucional para variar el sistema democrático de gobierno; ni para sustituir el régimen "representativo"; y mucho menos para alterar el principio de alternatividad. Precisamente para evitar que los órganos constituidos en

ejercicio del Poder Constituyente de Reforma que le ha sido acordado constitucionalmente, produjesen cualquier modificación de esos principios sustanciales del sistema político, los mismos han quedado fuera del alcance del Constituyente Derivado, por virtud de las cláusulas de intangibilidad.

Varias son las Constituciones que incluyen en su seno materias inmodificables cualquiera que sea el procedimiento de reforma. Así vemos ejemplos de cláusulas de intangibilidad en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, cuyo artículo 79.3 contiene varias cláusulas de este tipo referentes a la división de la Federación en Länders o al principio de cooperación de éstos en el ejercicio de la potestad legislativa o a los principios contenidos en sus artículos 1, referidos a los derechos inviolables e inalienables o la dignidad; y 20, por las que se reconoce el Estado federal, democrático y social, así como el derecho de resistencia. La Constitución italiana de 1947 también establece la imposibilidad de reforma de la forma de gobierno republicano (artículo 139) Y el mentado caso que nos ocupa de la Constitución dominicana (artículo 119).

Estas cláusulas obedecen a distintas motivaciones. Así, en el caso alemán, nos encontramos ante una reacción dada ante la experiencia hitleriana; en el caso italiano se pretendía evitar la vuelta de la monarquía colaboradora con el fascismo; en el caso portugués, que prohíbe la modificación de la forma republicana, o regula de manera minuciosa las relaciones Iglesia-Estado, prohibiendo sus modificaciones; y otras varias, estas cláusulas se justifican por su salida de una dictadura a través de un proceso revolucionario..

En definitiva, lo que interesa manifestar es que los preceptos de esta naturaleza se erigen en obstáculos insalvables, en principio, a través del procedimiento de reforma, y son expresión extrema de la rigidez constitucional que obedece a unas concretas circunstancias históricas, pero petrifican a generaciones posteriores, de manera tal que su ritualidad puede

ser solventada por una posterior actuación del Poder Constituyente Originario. Creemos con TORRES DEL MORAL que la única cláusula de intangibilidad aceptable es la que protege, en todo caso, el principio democrático.

c.- Límites sustanciales

¿Pueden los órganos constituidos promover enmiendas o reformas constitucionales, que supongan una modificación de aspectos esenciales de la *Carta Magna*?

En cuanto a los aspectos constitucionales que, por ser esenciales, no podrían ser objeto de modificación por parte del Poder Constituyente Derivado, se encuentra la disminución de derechos y garantías de los ciudadanos.

En efecto, de acuerdo con SABORÍO VALVERDE, "todo cambio en los derechos constitucionales debe ubicarse dentro de una tendencia evolutiva orientada a fortalecer, ampliar y mejorar la esfera de autodeterminación y desarrollo en sociedad del individuo. Este principio, plasmado en la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés, implica que los derechos fundamentales únicamente pueden reformarse para mejorar la situación preexistente"

Asimismo, para un sector de la doctrina, los Poderes constituidos no pueden modificar las previsiones constitucionales para adoptar medidas que supongan un beneficio personal para los parlamentarios.

Se reconoce así la potestad del órgano parlamentario para modificar su propio período constitucional, pero, sin embargo, hay que señalar que dicha facultad debe ejercerse dentro de límites de racionalidad y prudencia política. El principio democrático, y su corolario, el requisito de alternabilidad, que exigen elecciones periódicas, difícilmente se satisfarían y aún podrían quebrantarse, si estas últimas tuviesen lugar en momentos excesivamente distantes entre unas y otras para la provisión de los mismos cargos. La

Asamblea Legislativa transgrediría los límites de la reforma parcial, si al fijar otra duración para los referidos períodos lo hiciese de manera tal, que esta fuese claramente irrazonable o inmoderada -por ejemplo, si estableciese períodos con duración de quince o veinte años-; en tal caso, lo resuelto por la Asamblea desnaturalizaría el principio democrático y sus necesarias consecuencias. Esto significa que la duración de los períodos es materia disponible para la Asamblea mediante la reforma parcial de la Constitución, si tal cosa se hace dentro de los límites de lo razonable y aconseje la prudencia política.

Otra materia sustancial, cuya reforma plantea importantes dudas, se refiere a la del propio procedimiento de reforma constitucional. Si bien en las Constituciones que no contienen cláusulas de intangibilidad todo es reformable siempre que se cumplan los requisitos formales y temporales establecidos constitucionalmente, la reforma del procedimiento reformista exige la adopción de determinadas cautelas orientadas siempre a la naturaleza de la propia Constitución como Norma Suprema.

Así las cosas, toda reforma que se pretenda introducir en el procedimiento de reforma constitucional debe de estar orientado a dotar de mayor rigidez y garantías al propio proceso reformador, y siempre teniendo en cuenta que el Poder de Reforma es un Poder Constituyente-constituido y como tal poder instituido está sujeto a límites. Nos encontramos, en este caso, en el procedimiento de reforma del procedimiento de revisión constitucional; la conocida como “reforma de doble grado”.

Y es que, cuando no se han establecido límites de forma expresa, hay que entender que existen límites implícitos, debiendo admitirse como uno de ellos el propio procedimiento de reforma, pues, a través de él, se autolimita el propio poder constituyente. Es decir, se trata de un límite autónomo impuesto asimismo por el propio poder constituyente (ÁLVAREZ CONDE)

1.3.6.- Sobre el Control de la Reforma Constitucional

El control de constitucionalidad es admisible sólo para verificar el cumplimiento de las reglas de procedimiento y, en caso de estar fijados límites expresos, para fiscalizar, en primera instancia, el respeto de los “*contenidos protegidos*” o, en su defecto, la observancia del doble procedimiento de revisión que estos imponen al Poder Constituyente de Reforma. Para lo cual debe haber un órgano facultado para efectuar los “*juicios de subsunción lógico-normativo*”, y tal resolución sólo tendrá “*valor indicativo*”, de comprobación del carácter democrático de la reforma emprendida.

Sobre el Control de Constitucionalidad de la Reforma, encontramos un juicio terminante respecto en la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina de 1999, en el caso “Fayt”, por el que se anuló un párrafo de la reforma de la Constitución de 1994, por no haber sido habilitado por el Congreso, con lo que se señala, por primera vez en la historia de la jurisprudencia argentina, “*un límite material implícito*”, en beneficio directo de un ministro de la Corte, Santiago Fayt, que fue el actor en el juicio que se fallaba: “*La resolución de la Corte declarando inconstitucional un artículo de la reforma constitucional constituye un acto “revolucionario” que rompe la secuencia lógica intrínseca a una reforma constitucional, por cuando un órgano constituido ataca el título del cual proviene su propia existencia. No sólo lo amañado de las argumentaciones sino el hecho de que la decisión beneficiaba al propio órgano convierte a este Fallo en un grave precedente de extralimitación de funciones del órgano de control de constitucionalidad al inventar límites implícitos donde no los hay.*”

II. LOS ARTÍCULOS OBJETO DE REFORMA EN EL TÍTULO XIII DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA DE 25 DE JULIO DE 2002

Llegados a este punto, hemos ya de adentrarnos con más especificidad en la proyectada reforma de la vigente Constitución dominicana. Así, los artículos objeto de Reforma constitucional en el “*Título XIII. De las reformas constitucionales*” comprende los artículos: 116, 117, 118, 119 y 120 del vigente Texto constitucional.

Los artículos objeto de reforma en el mencionado título son los siguientes que pasamos a reproducir, para luego enjuiciarlos de forma singularizada:

Artículo 116.- Esta Constitución podrá ser reformada si la proposición de reforma se presenta en el Congreso Nacional con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara, o si es sometida por el Poder Ejecutivo.

Artículo 117.- La necesidad de la reforma se declarará por una ley. Esta ley, que no podrá ser observada por el Poder Ejecutivo, ordenará la reunión de la Asamblea Nacional, determinará el objeto de la reforma e indicará los Artículos de la Constitución sobre los cuales versará.

Artículo 118.- Para resolver acerca de las reformas propuestas, la Asamblea Nacional se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declare la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras. Una vez votadas y proclamadas las reformas por la Asamblea Nacional, la Constitución será publicada íntegramente con los textos reformados.

Por excepción de lo dispuesto en el Artículo 27, las decisiones se tomarán en este caso, por la mayoría de las dos terceras partes de los votos.

Artículo 119.- Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de Gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo.

Artículo 120.- 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.

2.1.CLASIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS OBJETO DE REFORMA

Los artículos vigentes de referencia, objeto de reforma, pueden clasificarse en virtud de su contenido en los siguientes apartados:

- Iniciativa de la Reforma.
- Procedimiento de la Reforma.
- Cláusula pétrea de Reforma.

2.1.1.Iniciativa de la Reforma

En virtud del artículo 116 del vigente texto constitucional dominicano, la iniciativa de la Reforma corresponde al Congreso Nacional o al Poder Ejecutivo.

Si la iniciativa de la Reforma naciera en el Congreso Nacional, se precisa del apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara. (artículo 116).

a) La iniciativa de la Reforma en los antecedentes históricos dominicanos más próximos. El Texto dominicano de 2002 (1994)

En el Texto de 2002 (1994), en su artículo 116, se proclama: “Esta Constitución podrá ser reformada si la proposición de reforma se presenta en el Congreso Nacional con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara, o si es sometida por el Poder Ejecutivo”, fórmula coincidente con la proclamada en el vigente texto constitucional.

De esta forma, observamos que en los antecedentes más próximos del constitucionalismo dominicano se ha mantenido idéntico procedimiento para la iniciativa de reforma constitucional, que queda reservada para el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, de manera indistinta.

b) La iniciativa de la Reforma constitucional en el Derecho Constitucional Comparado

b.1) En el ámbito de Centroamérica y del Caribe (Países miembros del Parlacén)

- **República de Guatemala**

Tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución:

- a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- b) Diez o más diputados al Congreso de la República;
- c) La Corte de Constitucionalidad; y
- d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registros de Ciudadanos.

En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado (Artículo 277 de la Constitución de 1985, con reformas de 1993.)

- **República de El Salvador**

“ (...)La reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de diez (...)” (artículo .248). Constitución de 1983 con reformas de 2000.

- **República de Honduras**

La Constitución de la República de Honduras de 1982 (reformada parcialmente en 1999), aunque proclama en su artículo 205, que corresponde al Congreso Nacional “Crear, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes”, señala igualmente en el artículo 213, que “Tienen exclusivamente la iniciativa de ley los diputados al Congreso Nacional, el Presidente de la República, por medio de los Secretarios de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Nacional de Elecciones, en asuntos de su competencia”.

- **República de Nicaragua**

El texto constitucional nicaragüense de 1987 (reformado parcialmente en 2000), proclama que la iniciativa de reforma constitucional, corresponde al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional (artículo 191), distinguiendo sobre si se trata de una reforma parcial o total del texto constitucional; en el caso de reforma parcial, si la iniciativa corresponde a la Asamblea, se precisan un tercio de los diputados de la Cámara, si el objeto de reforma es total, sólo puede ser propuesta por la mitad más uno de los diputados de la asamblea Nacional.

- **República de Panamá**

La *Carta Magna* de la República de Panamá de 1972 (reformada parcialmente en 1978, 1983 y 1994) otorga la iniciativa de reforma constitucional a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete (el Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quien lo presidirá, o del encargado de la Presidencia, con los Vicepresidentes de la República y los Ministros de Estado (artículo 194)), y la Corte Suprema de Justicia (artículo 308).

b.2) En el ámbito de América Latina

En este apartado, nos referimos, utilizando un proceso de selección, a los Estados que cuentan con textos constitucionales más recientes, y que representan un amplio abanico de la tipología de regímenes políticos del área iberoamericana. Todos los Estados que se incluyen en la siguiente exposición, con la excepción de Venezuela, son de carácter unitario, aunque en algunos casos cuenten con una amplia desconcentración y descentralización territorial. En este contexto, nos centraremos en las siguientes Repúblicas:

República Bolivariana de Venezuela.

República de Colombia.

República de Perú.

República de Chile.

República de Uruguay.

- **La República Bolivariana de Venezuela**

El contenido de este texto, al respecto, se incluye, en virtud de la proximidad geográfica de Venezuela con la República Dominicana, así como por el hecho de ser uno de los textos constitucionales hispanoamericanos más recientes, datando el texto constitucional vigente de 1999.

La iniciativa de reforma constitucional en Venezuela corresponde a la iniciativa popular, a la Asamblea Nacional o al Presidente de la República en Consejo de Ministros (artículos 341.1.y 343).

En el caso de iniciativa popular, se precisa que la misma parta del quince por ciento del electorado inscrito en el Registro Electoral; si la iniciativa procede de la Asamblea Nacional, deberá contar al menos con un treinta por ciento de los integrantes de la misma.

- **República de Colombia**

El contenido de esta Constitución se incluye como referente en el presente trabajo, en virtud de que el texto constitucional vigente colombiano es también uno de los más recientes en el continente hispanoamericano, datando de 1991, siendo por otra parte representativo de un Estado que ha tenido históricamente numerosas dificultades para proceder a la reforma de sus textos constitucionales; valga, como ejemplo, que el texto anterior al vigente data de 1886, sin que fuera posible realizar reformas constitucionales, a pesar de los diferentes intentos habidos durante más de un siglo, como consecuencia del complicado proceso de reforma que contenía el citado texto centenario.

La Constitución colombiana de 1991 concede hoy la iniciativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso, al poder local y a la iniciativa popular: “Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. (...)” (artículo 375).

- **República de Perú**

La inclusión en este trabajo del texto peruano, tiene su origen en que asimismo el citado texto vigente es de los más recientes de América Latina, datando de 1993; así mismo, se trata de un Estado Unitario, con diversas connotaciones de similitud histórico constitucional con la República Dominicana.

En la República de Perú la iniciativa constitucional corresponde al Poder Ejecutivo (El presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros), al Congreso y a la iniciativa popular.

“ (...) La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0'3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral” (artículo 206).

- **República de Chile**

El ejemplo chileno, se incluye en el presente trabajo, en virtud de que, aunque el texto data de 1980, ha tenido una importante reforma constitucional en 2001, que afecta al procedimiento de reforma

constitucional de determinados aspectos sobre los que el texto proclama una reserva a favor de la Presidencia de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

“Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del Artículo 62. (...)” (artículo 116).¹

- **República de Uruguay**

El caso uruguayo se incluye en virtud de la reciente reforma de la Constitución (1996), aunque el texto original data de 1967; así mismo se ha tenido en cuenta, para la inclusión de este modelo, ya que el Poder

¹ **Artículo 62.-** Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez Diputados ni por más de cinco Senadores.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado. Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo la modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los Números 10 y 13 del Artículo 60.

Ejecutivo queda fuera de los elementos de iniciativa de reforma constitucional.

La iniciativa de reforma constitucional corresponden a la iniciativa legislativa popular y al Poder Legislativo; en el primer caso, el procedimiento se inicia de la siguiente forma “ (...) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata; La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular (...) (artículo 331.1) ; en el segundo caso, correspondiente a la Asamblea Legislativa, “ (...) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice”. (artículo 331.2).

b.3.) En otros Estados de regímenes de democracia clásica

En este apartado se ha decidido incluir los siguientes Estados, en virtud de que representan una variada tipología de modelos de regímenes políticos:

España, modelo de Democracia Parlamentaria, en su variante de Monarquía parlamentaria.

República francesa, (Vª República), modelo de democracia parlamentaria con Presidencialismo reforzado. (Semi presidencialismo).

- **España.**

La Constitución española de 1978 proclama en su artículo 87.1 que “La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”; así mismo, en el citado artículo 87.2, se proclama que “Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”. Sobre ese último punto, que otorga iniciativa legislativa a las Asambleas Legislativas (entidades parlamentarias, cuyo ámbito de representación es el correspondiente a la representación del pueblo de la Comunidad Autónoma de las Comunidades Autónomas, sin que ello implique manifestación alguna de representación o ejercicio de soberanía de las comunidades, ya que en España, a pesar de ser un Estado altamente descentralizado, sólo existe una soberanía, que radica en el pueblo español y se ejerce a través del Parlamento o Cortes: Congreso de los Diputados y Senado), no existe unanimidad en la doctrina española, ya que un sector de la misma considera que dicha iniciativa no incluye la iniciativa de reforma constitucional; no obstante lo indicado, el artículo 166 de la Constitución proclama que “La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del Artículo 87, a los que nos hemos referido anteriormente”.

De esta forma, como indica bien PÉREZ ROYO “La calificación de las asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas como órganos constitucionales, más aún, como órganos inmediatamente constitucionales, de acuerdo con la terminología acuñada desde finales del siglo pasado, es decir, de órganos directa e inmediatamente creados por la constitución, parece evidente desde una lógica estrictamente jurídica . Desde este punto de vista no parece, pues incongruente que se le atribuya a las Asambleas de la

Comunidades Autónomas la iniciativa de la reforma de la Constitución”. De esta forma, en la opinión que sostenemos, deben considerarse que el texto español otorga iniciativa de reforma constitucional al Gobierno, las Cortes o Parlamento y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, excluyendo de la misma a la iniciativa popular, en virtud del artículo 87.3. No obstante, la iniciativa de reforma constitucional proveniente de las Asambleas legislativas, sólo supone el primer paso de la iniciativa, pues ésta debe ser considerada por el Gobierno o Parlamento, aunque este aspecto, como luego veremos, corresponde al procedimiento de reforma y no a la iniciativa.

- **República Francesa**

El artículo 89 de la Constitución francesa de la V República de 1958 otorga la iniciativa de la revisión de la Constitución al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.

De los casos anteriormente citados del constitucionalismo comparado, cabe resaltar que la iniciativa de reforma constitucional se atribuye a:

1. En la mayoría de los textos constitucionales:

- El poder Ejecutivo (previa aprobación del Consejo de Ministros, cuando se trata de un presidencialismo que cuenta con sistema de gobierno colegiado)
- Iniciativa parlamentaria (que precisa de un número determinado de parlamentarios o parte significativa de la Cámara).

2. Completándose la iniciativa indicada, en algunos casos con:

- Iniciativa popular (procedimiento, que en la mayor parte de los Estados que lo contemplan, se hace de forma muy restrictiva, exigiéndose al respecto un elevado número de firmas o tanto por ciento de la ciudadanía inscrita en el Registro Electoral.
- Otros órganos del Estado (Tribunal Constitucional o Corte de Constitucionalidad, así como entidades regionales o locales)².

Por otra parte, cabe destacar, que tanto en el vigente texto dominicano, como en su constitucionalismo histórico, así como en el Informe de la Comisión para la Reforma Constitucional, se mantiene la forma proclamada en el artículo 116 del texto dominicano de 25 de julio de 2002. Esta otorga la iniciativa legislativa al Congreso Nacional y al Poder ejecutivo, por lo que, sin que se haya producido opinión contraria, y en virtud de la organización territorial del Estado y tamaño del mismo, así como por el carácter presidencialista del régimen, se opta por mantener la actual redacción del artículo 116.

“Artículo 116.- Esta Constitución podrá ser reformada si la proposición de reforma se presenta en el Congreso Nacional con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara, o si es sometida por el Poder Ejecutivo.”

Aunque no obstante, en el caso de introducir la iniciativa popular se propone que dicho procedimiento sea restrictivo, de forma que los peticionarios, considerados individualmente, representen al menos 100.000 firmas o un 5% de los votos válidamente emitidos en las últimas elecciones presidenciales o legislativas del Registro Electoral; de esta forma, se evitaría

² Cabe destacar, que en los ejemplos que se han expuesto, no se ha incluido ninguna Federación de Estados, salvo el caso venezolano, en virtud de la disparidad que podían presentar con el caso dominicano.

cualquier similitud con el denominado “efecto revocatorio” , dejando esta instancia de iniciativa popular, sólo, como es el caso para decisiones de gran trascendencia para el Estado.

2.1.2 Procedimiento de la Reforma

El procedimiento de Reforma constitucional se proclama en el vigente texto constitucional en los artículos 117 y 118:

Artículo 117.- La necesidad de la reforma se declarará por una ley. Esta ley, que no podrá ser observada por el Poder Ejecutivo, ordenará la reunión de la Asamblea Nacional, determinará el objeto de la reforma e indicará los Artículos de la Constitución sobre los cuales versará.

Artículo 118.- Para resolver acerca de las reformas propuestas, la Asamblea Nacional se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declare la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras. Una vez votadas y proclamadas las reformas por la Asamblea Nacional, la Constitución será publicada íntegramente con los textos reformados.

Por excepción de lo dispuesto en el Artículo 27,³ las decisiones se tomarán en este caso, por la mayoría de las dos terceras partes de los votos.

En el procedimiento de reforma constitucional, una vez presentada la misma, se pueden distinguir los siguientes pasos:

- Aceptación de la Reforma propuesta por la Asamblea Nacional.
- Aprobación, en su caso, de la Reforma propuesta.

³ El artículo 27 del vigente Texto constitucional proclama que las decisiones de la Asamblea Nacional se tomarán por mayoría absoluta de votos.

- Proclamación y publicación de la reforma aprobada.

Siguiendo la misma metodología empleada en lo referente a la iniciativa de reforma, procedemos a continuación a exponer los procedimientos empleados en los países de referencia, ya indicados anteriormente.

a) El procedimiento de reforma constitucional en los antecedentes históricos dominicanos más próximos. El texto dominicano de 1994

En el texto dominicano de 1994 se dispone la revisión constitucional en términos idénticos a lo proclamado en el vigente texto constitucional de 1994, coincidiendo así mismo, con el numeral actual (artículos 116 a 120).

b) El procedimiento de reforma constitucional en el Derecho Constitucional Comparado

b.1) En el ámbito de Centroamérica y del Caribe (Países miembros del Parlacén)

- **República de Guatemala**

En virtud de lo proclamado en el artículo 277 del texto vigente, una vez presentada la iniciativa de reforma constitucional, el Congreso de la República “debe ocuparse sin demora del asunto planteado”.

Para la aceptación de la Reforma, que afecte al Capítulo I del Título II (Derechos fundamentales), se precisa que la misma sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la República, que convocarán a una Asamblea Nacional Constituyente, indicando en el

Decreto de convocatoria los artículos que hayan de revisarse y comunicándolo al Tribunal Supremo Electoral, para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional. Para cualquier otra reforma constitucional, se precisa que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados y ratificada en consulta popular. Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

- **República de El Salvador**

Propuesta la necesidad de reforma, ésta podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los diputados electos, culminándose la reforma, mediante la disolución de la Asamblea y la ratificación de la reforma por la siguiente Asamblea Legislativa, que deberá hacerlo por una mayoría de los dos tercios de los diputados electos (artículo 248). La publicación se hará posteriormente mediante el decreto correspondiente en el Diario Oficial.

- **República de Honduras**

El procedimiento de reforma es muy similar al ya expuesto para la República de El Salvador: “La reforma de esta Constitución podrá decretarse por el Congreso Nacional, en sesiones ordinarias, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros. El decreto señalará al efecto el Artículo o Artículos que hayan de reformarse, debiendo ratificarse por la subsiguiente legislatura ordinaria, por igual número de votos, para que entre en vigencia” (artículo 373).

- **República de Costa Rica**

El texto constitucional vigente costarricense establece dos tipos de reformas, en virtud de que la misma sea parcial o total.

En el primer caso, en cuyo proceso interviene el Poder Ejecutivo, una vez presentada la proposición en que se solicita la reforma, firmada por diez diputados, ésta es leída tres veces, con intervalos de seis días, para resolver si se admite o no a discusión. En caso afirmativo, pasará a una comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en un término de hasta veinte días hábiles. Presentado el dictamen, se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de las leyes; dicha reforma deberá aprobarse por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea; Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso la mayoría absoluta para aprobarlo.

El mencionado proyecto pasará, acto seguido, al Poder Ejecutivo; y éste lo enviará a la Asamblea con el mensaje presidencial al iniciarse la próxima legislatura ordinaria, con sus observaciones o recomendándolo.

La Asamblea Legislativa, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto en tres debates, y si lo aprobare por votación no menor de dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea, formará

parte de la Constitución, y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia (artículo 195).

El segundo caso, en que es objeto de reforma la totalidad del texto constitucional, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria, deberá ser aprobada por votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo (artículo 196).

- **República de Panamá**

La vigente Constitución panameña establece dos procedimientos para la reforma constitucional, en virtud de que la misma se lleve a cabo en una sola legislatura o en dos, siendo similar en este caso al ya manifestado en las Repúblicas de Honduras y El Salvador, de forma que ha de ser aprobado en una legislatura y posteriormente ratificado en la otra.

En el caso de que la reforma constitucional se inste en dos legislaturas, el procedimiento es el siguiente: “Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del órgano Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran (artículo 308.1).

En el supuesto de que la Reforma constitucional se lleve a cabo en una sola legislatura, se precisa de una consulta popular con posterioridad a la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. De esta forma, el procedimiento es el siguiente: por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, en una legislatura, aprobado igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El acto legislativo aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Legislativa, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Legislativo por la segunda legislatura (artículo 308.2).

El Acto Legislativo, aprobado con arreglo a cualquiera de los dos procedimientos anteriores, empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por parte de la Asamblea Legislativa, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

b.2) En el ámbito de América Latina

- **República Bolivariana de Venezuela**

La Constitución de la República de Venezuela distingue entre las Enmiendas, a las que define como aquellas que tienen por objeto la adición o modificación de uno o varios Artículos de la Constitución, sin alterar su

estructura fundamental (artículo 340) y la reforma constitucional propiamente dicha, que tiene por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional (artículo 342). En todo caso, el texto no indica la existencia de parte alguna de la Constitución vetada a la Enmienda. Así mismo, cabe igualmente la reforma en el caso de que la misma sea completa e implique una transformación del Estado, creando un nuevo ordenamiento (artículo 348).

En el supuesto de la Enmienda el procedimiento precisa de una consulta popular, en la que éstas se someten a referendo: “El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas⁴ a los treinta días siguientes a su recepción formal” (artículo 341.3). Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó.

En el caso de la reforma constitucional que signifique una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional. La tramitación se lleva a cabo de la forma siguiente:

1. El Proyecto de Reforma Constitucional tendrá una primera discusión en el período de sesiones correspondiente a la presentación del mismo.

⁴ Cuando la enmienda proceda de la Asamblea legislativa se requerirá la aprobación por parte de la mayoría de sus integrantes (artículo 341.2).

2. Una segunda discusión por Título o Capítulo, según fuera el caso.
3. Una tercera y última discusión Artículo por Artículo (artículo 344).

El Proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional, o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral (artículo 345).

Se declarará aprobada la Reforma Constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de Reforma Constitucional revisada no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.

El Presidente o Presidenta de la República estará obligado a promulgar las Enmiendas y Reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación. Si no lo hiciere, se aplicará lo previsto en esta Constitución.

En el supuesto de que la reforma tenga un carácter más amplio (en el sentido previsto en el artículo 348 anteriormente), a petición del Presidente de la República en Consejo de Ministros, de la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, de los Concejos Municipales en cabildos, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; y el quince por ciento de los electores inscritos y

electoras en el Registro electoral, podrá convocarse una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de redactar un nuevo texto constitucional (artículos 348 y 349).

El Presidente o Presidenta de la República no podrá objetar la nueva Constitución. Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Constituyente. A efectos de la promulgación de la nueva Constitución, ésta se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Constituyente (artículo 350).

- **República de Colombia**

La Constitución puede ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referéndum (artículo 374).

En el supuesto de que la Reforma corra a cargo del Congreso, el trámite tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período, la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero (artículo 375).

No obstante, deberán someterse a referéndum las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La

reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral (artículo 377).

Para que la reforma corra a cargo de una Asamblea Constituyente, es preciso que el Congreso, mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, disponga que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine. Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba al menos una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento (artículo 376).

Igualmente, por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del Artículo 155, (a iniciativa popular), el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referéndum será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente

- **República de Perú**

La reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum, cuando el acuerdo del Congreso

se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser vetada por el Presidente de la República (artículo 206).

- **República de Chile**

Presentado el proyecto de reforma, el mismo debe ser aprobado en cada Cámara con el voto conforme de las tres quintas partes de sus respectivos miembros; Si la reforma recayere sobre los Capítulos I, III, VII, X, XI, XIV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados y Senadores en ejercicio (artículo 116).

Aprobado el Proyecto, el Presidente del Senado convocará a los miembros de ambas Cámaras, a sesión única, que se celebrará no antes de treinta ni después de sesenta días contados desde la aprobación de un proyecto en la forma señalada en el Artículo anterior, en la que, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate; aunque si no existiere la mayoría indicada, la sesión se verificará el mismo día a una hora posterior que el Presidente del Senado haya fijado en la Convocatoria, con los Diputados y Senadores que asistan.

El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República (artículo 117).

Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgarlo, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

Si el Presidente observare (vetase) parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y se devolverá al Presidente para su promulgación.

En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.

La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, o la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contando desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito (artículo 119).

La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto

aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria; ésta no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contando desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo, sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

En el caso de celebración de la consulta popular en el plazo establecido, el texto aprobado en la misma, será promulgado.

- **República de Uruguay**

El procedimiento de reforma constitucional puede impulsarse mediante dos formas.

a) Que se lleve a cabo mediante Leyes constitucionales, que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo, y entrarán en vigor luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, exprese su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos, y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General (artículo 331).

b) Que se lleve a cabo por iniciativa popular o que hayan sido presentados por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Aprobada la iniciativa, y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa

días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales.

Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.

Los votantes se expresarán por «Sí» o por «No», y si fueran varios los textos de enmienda se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

b.3.) En otros Estados de Democracia clásica

- **España**

La Constitución española de 1978, contempla dos supuestos.

- a) Que se trate de una reforma denominada ordinaria, de carácter parcial, que no afecte al Título Preliminar, los derechos fundamentales o la Corona.
- b) Que se trate de una revisión total de la Constitución o afecte a las partes del texto indicadas anteriormente en el punto a), que sigue un procedimiento agravado para su reforma.

En el primer caso referente a una reforma de carácter ordinario, el procedimiento es el siguiente:

Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras (Congreso de los Diputados y Senado). Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

No obstante, si dentro de los quince días siguientes a su aprobación, fuera solicitado por la décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras, la reforma será sometida a referéndum para su ratificación, siendo en este caso su resultado de carácter vinculante (artículo 167).

En el segundo supuesto, de reforma total o que afecte a las partes indicadas anteriormente, se procederá a la aprobación del principio por

mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación (artículo 168).

- **República Francesa**

El proyecto o la propuesta de revisión deben ser votados por las dos Cámaras en términos idénticos. La reforma, posteriormente sometida a referéndum, será definitiva cuando sea aprobada en el mismo.

No obstante, no es necesaria la consulta popular, cuando el Presidente de la República decida someter el nuevo texto al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado sólo si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos (artículo 89).

De los casos anteriormente citados del constitucionalismo comparado, cabe resaltar que el procedimiento de reforma constitucional se caracteriza por:

1. Aprobación de la necesidad de reforma por la mayoría absoluta o cualificada del Parlamento, precisándose dos votaciones parlamentarias en dos legislaturas diferentes, cuando la reforma precisa sólo de su aprobación en el Parlamento.

2. Aprobación de la necesidad de reforma por la mayoría absoluta o cualificada del Parlamento, y posterior ratificación en consulta popular al respecto.
3. Aprobación de la necesidad de reforma por la mayoría absoluta o cualificada del Parlamento y posterior convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente.
4. En algunos casos, muy concretos, se precisa de Asamblea Constituyente y posterior ratificación del proyecto elaborado por la misma en consulta popular.

Destaca, igualmente, que en algunos textos se proclama un sistema diferente de revisión, en virtud de que la misma afecte a determinados ámbitos de la Constitución, como los derechos fundamentales o la regulación de determinados órganos constitucionales; de tal forma, que lo que supone una revisión de carácter ordinario, que no altera los principios y valores proclamados en el texto constitucional cuentan con un procedimiento de carácter más flexible, que no precisa de consulta popular o convocatoria de Asamblea Nacional Constituyente; mientras que los segundos, que algunos textos definen como revisión total o agravada de la Constitución, requieren completar la tramitación parlamentaria con una mayor participación popular directa o semidirecta.

Por otra parte, cabe destacar que en el Informe de la Comisión para la reforma constitucional y otros textos elaborados en la República Dominicana, se proponen las siguientes modificaciones respecto al texto vigente, que exponemos:

Artículo 117.

Actual:

La necesidad de la reforma se declarará por una ley. Esta ley, que no podrá ser observada por el Poder Ejecutivo, ordenará la reunión de la Asamblea Nacional, determinará el objeto de la reforma e indicará los Artículos de la Constitución sobre los cuales versará.

- **Mantiene:**

La necesidad de que la reforma se declare por Ley.

- a) Que la ley no puede ser objeto de veto (observación) por parte del Poder ejecutivo.

- **Modifica:**

- a) Introduce la participación popular semidirecta por medio de la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente.
- b) Que la Asamblea Nacional Constituyente será el organismo estatal encargado de reformar la Constitución y proceder a redactar el nuevo texto constitucional resultante.
- c) Que una vez aprobadas las reformas por la Asamblea Nacional Constituyente, el texto será sometido, durante el mes subsiguiente a la conclusión de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, a consulta popular directa, mediante referéndum. De ser ratificada, la nueva Constitución será proclamada y publicada inmediatamente.

2.1.3 Reflexiones referentes a la modificación que se propone:

1. Como se ha indicado anteriormente, la inclusión de un órgano denominado Asamblea Nacional Constituyente, ha sido práctica habitualmente utilizada en los regímenes políticos inmersos en el denominado Sistema Político de democracia clásica; aunque en aquellos de “*Predominio Parlamentario*” y no Presidencialistas, ha sido el propio Parlamento el que ha asumido dichas funciones, transformándose en “constituyente”, aunque precisando de unas ciertas pautas de rigidez, tales como la necesidad de llevar a cabo la reforma en dos legislaturas e incluyendo normalmente una consulta popular directa. Por otra parte, es de destacar que las dos grandes reformas constitucionales habidas en el ámbito latinoamericano (Venezuela y Colombia) se han llevado a cabo mediante Asamblea Constituyente elegida al efecto.

2. La introducción reforzada de la intervención popular directa mediante consulta popular que ratifique o derogue los acuerdos de la Asamblea Nacional Constituyente, aunque no es siempre el método que se utilice, ya que suele considerarse suficiente la participación popular mediante el proceso electoral de la Asamblea Nacional Constituyente, no deja de ser práctica habitual en el ámbito iberoamericano en los últimos procesos de reforma constitucional acaecidos.

3. La objeción de carácter general que podría hacerse al respecto, deriva no por el hecho de que el sistema empleado cuestione los principios de participación política derivados de la democracia representativa, algo que no hace, ya que la

participación en el proceso de reforma del Poder ejecutivo y del Parlamento, quedan intactos respecto al texto vigente, siendo la misma de suma importancia, especialmente en el papel asignado a la intervención del Poder ejecutivo y a los miembros del Parlamento, en cuanto que son los que tiene la iniciativa de reforma constitucional.

La objeción o reflexión que al respecto nos permitimos sugerir es consecuencia, más bien, de lo siguiente:

- a) Son escasas las ocasiones en que un Estado debe llevar a cabo un reforma constitucional en profundidad, que afecte a la totalidad del texto vigente o algunas de sus partes más significativas, tales como los principios y valores; pues, de ocurrir este supuesto, debemos referirnos bien a un caso de “*quiebra constitucional*”, o al menos a una reforma constitucional *íntegra o completa*.
- b) La mayor parte de las reformas constitucionales, las que denominamos comúnmente “*Revisiones constitucionales*” que se producen en las *Cartas Magnas* de los Estados, suelen referirse a la inclusión de nuevos derechos y libertades, en virtud de convenios internacionales suscritos por el Estado y que estos desean incorporar a su derecho interno, una vez firmado pero no ratificado el pertinente Convenio, así como a los procesos de integración en que se encuentran inmersos los diferentes países, pero que no afectan a aspectos fundamentales/identitarios, como puede ser, a modo de ejemplo, la concesión de determinados derechos de participación política a ciudadanos extranjeros residentes, en virtud del principio de reciprocidad existente, o modificación

del funcionamiento de determinados órganos o instituciones estatales (no Poderes del Estado), que no pueden hacerse vía Ley o Reglamento, y precisan, por así haber sido proclamado en el texto constitucional, de una reforma puntual.

Es por ello, en virtud de lo anteriormente indicado, que nos permitimos sugerir que podría incluirse en el nuevo texto constitucional la diferenciación de lo que podemos definir como “*Reformas Ordinarias*”, que son aquellas que no afectarían a los valores, principios e ideales de la Constitución ni tampoco a determinadas partes de la misma, tales como la reforma de Derechos y Libertades⁵, atribuciones y funciones del Jefe del Estado, reelección del mismo, disolución del Parlamento, reforma del órgano judicial, etc. De tal forma, que para estos casos de revisión constitucional, de carácter puntual, podría proclamarse un sistema más flexible, que no precisara de la convocatoria de una Asamblea Constituyente y de una posterior ratificación de la revisión realizada mediante consulta popular; sino que, a modo de ejemplo, se pudieran llevar a cabo mediante la aprobación de las mismas por el Parlamento, mediante la exigencia de unas determinadas mayorías en ambas Cámaras, que pueden completarse con su ratificación en la siguiente legislatura o mediante una consulta popular directa, pero sin que precise de una Asamblea Nacional Constituyente, sistema que puede considerarse, además de

⁵ Nos referimos a aquellos que no suponen una modificación restrictiva de la actual proclamación que de los mismos se hace en el texto vigente, sino de los derivados de convenios o tratados internacionales firmados por el Estado dominicano, y más concretamente a aquellos que puedan aprobarse por el *Parlacen* o *Parlatino*, instituciones supranacionales a las que la República Dominicana pertenece o pueda pertenecer en el futuro, en virtud del proceso de integración centroamericano y continental, que permitan, a modo de ejemplo una mayor libertad de circulación, de residencia, extensión del derecho a voto para la elección de diputados a los residentes de estos países, etc.

largo y costoso, innecesario en casos que no ameritan por su importancia tal procedimiento⁶.

De esta forma, en la opinión que sostenemos, al igual que existe en otros textos constitucional, es como el ya citado ejemplo español, pueden establecerse dos tipos de reforma constitucional. La que hemos denominado ordinaria, que implicaría una menor rigidez y la completa o que afecte a determinados títulos del texto constitucional, que se llevaría a cabo mediante forma agravada y por los procedimientos indicados anteriormente.

Posibles formas de proclamación del artículo 117 (Evidentemente, nos referimos a los elementos que podría contener y no a la redacción específica del artículo, que por supuesto es susceptible de hacerse de diferentes formas).

En virtud de lo manifestado en párrafos anterior, en la opinión que sustentamos, cabrían dos posibles opciones de proclamación del citado artículo 117.

Opción A.

En este primer caso, se opta porque la revisión del texto constitucional se lleve a cabo exclusivamente por la Asamblea Nacional Constituyente -de aceptarse esta fórmula-, y, en su caso,

⁶ A modo de ejemplo, puede ser útil considerar la única reforma constitucional habida en el texto constitucional español de 1978, que en su artículo 13 .2. referente a los derechos de participación política de los extranjeros en las elecciones municipales españolas, que proclamaba “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales”, pero que, en virtud de la pertenencia española a la Unión Europea, y los Tratados al respecto (Tratado de Maastricht), hubo de incluir el derecho “a ser votado” de los ciudadanos comunitarios, de tal forma, que el texto después de activo, debió incluir “ y *pasivo*”.

quede supeditada a una consulta popular directa, y no se establezcan dos diferentes tipos de reforma, en virtud del ámbito constitucional sobre el que verse.

“La necesidad de la reforma se declarará por una ley. Esta ley que no podrá ser observada (vetada) por el Poder Ejecutivo, fijará el objeto de la reforma y ordenará la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente; una vez finalizados los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, y aprobado por la misma el nuevo texto, en el plazo del mes subsiguiente, éste se someterá a consulta popular (referéndum)”.

Así mismo, en el mismo artículo o posterior, deben fijarse los siguientes aspectos:

- El plazo de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente.
- Número de miembros de la misma.
- El quórum preciso para su apertura y funcionamiento.
- Sistema de votación de mayorías para la aprobación del texto constitucional.
- Prerrogativas de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, que serán las mismas que las de los parlamentarios de la República.
- Igualmente debe indicarse, en el artículo de referencia o en otro posterior, los requisitos que deben cumplir los candidatos a escaño en la Asamblea Nacional Constituyente, así como las incompatibilidades para su ejercicio; debe consignarse igualmente el sistema electoral para la elección de los miembros de dicha Asamblea.

Opción B.

En este segundo caso, se opta por que la revisión del texto constitucional se lleve a cabo por la Asamblea Nacional (Parlamento), en virtud de que su ámbito de revisión de la *Carta Magna* no afecte a determinados títulos de la misma, como ya se indicó en párrafo anterior del presente trabajo; y por tanto se establezcan dos diferentes tipos de reforma, como consecuencia de la materia propuesta de reforma.

En este caso, la posible reforma quedaría proclamada con similar redacción a la que mantiene la vigente Constitución, tanto en su artículo 117, como 118:

“La necesidad de la reforma se declarará por una ley. Esta ley, que no podrá ser observada por el Poder Ejecutivo, ordenará la reunión de la Asamblea Nacional, determinará el objeto de la reforma e indicará los Artículos de la Constitución sobre los cuales versará” (...)

“Para resolver acerca de las reformas propuestas, la Asamblea Nacional se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declare la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras. Una vez votadas y proclamadas las reformas por la Asamblea Nacional, la Constitución será publicada íntegramente con los textos reformados.

Por excepción de lo dispuesto en el Artículo 27, las decisiones se tomarán en este caso, por la mayoría de las dos terceras partes de los votos.”

No obstante, en virtud de lo expuesto en los textos citados en este trabajo del Derecho Constitucional Comparado, y con el fin de establecer

un mayor paralelismo con el otro tipo de reforma completa o “agravada” del texto constitucional ya expuesta anteriormente en la **Opción A**, pueden incluirse algunos aspectos, que exponemos a continuación para la posibilidad de la **Opción B**:

- Que se incluya la necesidad de una segunda lectura en la Asamblea Nacional de la totalidad del texto, seguida de votación de la totalidad del mismo, sin posibilidad de enmiendas; esta votación se llevaría a cabo pasado un periodo de tiempo determinado por el texto constitucional.
- Que se incluya la necesidad de una segunda votación por parte de la Asamblea Nacional (Parlamento), que se produciría en una nueva legislatura.
- Que la Constitución proclame la necesidad de una consulta popular, una vez aprobadas las enmiendas por la Asamblea Nacional.
- Que, aunque la Constitución no proclame la necesidad de una consulta popular, si un determinado número de miembros de la Asamblea Nacional lo solicita, se lleve a cabo la misma en un plazo determinado.

a) Algunas consideraciones en torno a la Asamblea Nacional Constituyente.

En los apartados anteriores se ha incidido en algunas características de la Asamblea Nacional Constituyente, nos centraremos ahora en algunos aspectos esenciales de la misma, entre los que podemos destacar los siguientes:

- Composición de la misma.
- Sistema de elección de sus miembros.

1. Composición de la Asamblea Nacional Constituyente.

No existe un modelo único de Asamblea Nacional Constituyente en el Derecho Constitucional Comparado; a este respecto, la experiencia se puede resumir en tres casos:

- a) El Parlamento, unicameral o bicameral existente se configura como Asamblea Constituyente y sesiona por separado según un sistema de contrapesos o sesiona conjuntamente; es el denominado modelo histórico que en el constitucionalismo hispanoamericano se inicia con la Junta de Bayona de 1808, prosiguiéndose en el proceso constituyente de Cádiz. en 1810 (Constitución de 1812).

En este modelo, el inconveniente es que al mismo tiempo que procede a reformar la Constitución, se está en la obligación de ejercer las tareas propias de un Parlamento: control político, presupuestario, legislativo, etc.

En este modelo el Parlamento queda disuelto una vez aprobada por el mismo el texto y procede a disolverse.

Tiene a su favor la experiencia de toda la clase política del país, que previamente está representada en las cámaras existentes, contando por tanto, con la debida preparación política y profesional.

- b) Asamblea Nacional Constituyente de carácter mixto, de tal forma, sus miembros son los parlamentarios, aunque reforzados por un número igual al de sus miembros elegidos al efecto; se suele utilizar igualmente para algunas elecciones presidenciales en las Repúblicas de predominio parlamentario, donde el Jefe del Estado es elegido indirectamente, y así mismo se utiliza en algunos Estados Federales,

donde los miembros incorporados al efecto son designados por los Estados.

- c) Asamblea Nacional Constituyente elegida sólo con el fin de redactar o reformar una Constitución.

Este sistema cuenta con la ventaja de que todos sus miembros han sido electos por la Nación con el fin exclusivo de redactar la Constitución, lo que permite que el pueblo pueda escoger a personas, que no son específicamente políticas, pero que cuenten con mérito de orden académico, intelectual, cultural y profesional que les hace idóneos para esta misión concreta, que entienden está perfectamente diferenciada de la práctica política cotidiana.

Igualmente, cuenta con la desventaja del desconocimiento por parte de sus miembros de las habilidades políticas con que cuenta un parlamentario; por otra parte, es de destacar que al sesionar en un tiempo coincidente con el Parlamento, son pocos los parlamentarios que pueden presentarse, en virtud de las incompatibilidades, para formar parte de esta Asamblea Constituyente. Por otra parte, no garantiza plenamente la independencia partidaria de sus miembros, ya que en el actual sistema de democracia representativa, el acceso a los órganos del Estado es muy difícil, en virtud del proceso de constitucionalización de los partidos políticos. En todo caso, es el modelo impuesto en los últimos años, especialmente en el ámbito latinoamericano.

2. Sistema de elección de sus miembros.

A este respecto, podemos resaltar diversos modelos que se han utilizado en los diversos procesos constituyentes entre los que podemos destacar los siguientes:

a) Modelo mixto. La mayor parte de la Asamblea Constituyente es elegida por los ciudadanos según el sistema electoral empleado para la Cámara baja o Congreso de los Diputados, y un número reducido de los miembros de la Asamblea se reserva para personalidades públicas, en virtud de determinados puestos que ocupan en la sociedad, tales como Rectores de las Universidades Públicas, alta jerarquía eclesiástica, Presidentes de las Academias (Lengua, Ciencias, Jurisprudencia, Colegio de Abogados, etc.), que, o bien son designados por dichas instituciones o encarnan su representación su Presidencia. Este sistema es propio de regímenes parlamentarios bicamerales, donde una de las cámaras (Senado) no es totalmente electiva, caso del modelo, ya prácticamente desaparecido de las Monarquías Constitucionales del siglo XIX y sustituido por el sistema de Monarquías Parlamentarias. No obstante, este modelo se siguió en el proceso constituyente español de 1978, pues en virtud de la legislación entonces vigente, el Jefe del Estado procedió a designar a un reducido número de senadores entre académicos y juristas, no pertenecientes a partido político (denominados, en la *Ley para la Reforma Política* de 1977, senadores regios).

A favor de este modelo se puede argumentar que permite la entrada en la Asamblea Constituyente de personas con una alta preparación académica y científica independientes de las diversas fuerzas políticas.

En contra de este procedimiento se encuentra el indiscutible hecho de que dicho grupo no se encuentra avalado por las urnas, por lo que en cierta medida supone una disminución de la expresión de la soberanía popular, que sólo se puede manifestar mediante los

principios de la democracia representativa y las instituciones de democracia directa, como el referéndum.

- b) Mediante los principios de la democracia representativa, de tal forma que las elecciones para la provisión de los escaños en la Asamblea constituyente se llevan a cabo según lo dispuesto en el texto constitucional o Ley electoral existentes, según los mismos principios que se utilizan para las elecciones legislativas.

b) Propuestas respecto a la Asamblea Nacional Constituyente contenidas en el Informe de la Comisión Especial para la Reforma constitucional

a) Referentes al sistema electoral

En las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión Especial para la Reforma constitucional creada por el Presidente de la República Dominicana, se opta por la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente que tiene su base en los principios de Democracia Representativa. En las propuestas llevadas a cabo podemos resaltar las siguientes características:

- Elección de un número determinado de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente (150), de un total de 186 constituyentes, electos en las mismas circunscripciones electorales creadas por la Junta Central Electoral para los diputados de la República.
- Elección de un total de 5 miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, electos a nivel nacional por acumulación de votos para los candidatos de partidos, alianzas o coaliciones que no

obtengan representación y reúnan los votos equivalentes a una fracción igual o mayor que el número correspondiente al que haya recibido en promedio cada miembro elegido por el sistema indicado en el punto anterior.

- Elección de 31 constituyentes, del total de 186, electos en una única circunscripción electoral salidos de las propuestas de instituciones sociales bajo las condiciones siguientes: en coaliciones de por lo menos diez organizaciones sociales, cada una con personería jurídica, de tal forma que su existencia esté legalmente registrada ante un órgano público; que reúnan el respaldo de por lo menos el uno por ciento de lo votos válidos de la última elección general. Las propuestas de candidaturas por las representaciones sociales no podrán integrarlas dirigentes de partidos políticos reconocidos y agrupaciones electorales independientes.

b) Restricciones respecto al sufragio pasivo de los representantes postulados para la Asamblea Nacional Constituyente

b.1. Respecto a los partidos políticos y las agrupaciones independientes.

- Para ser válidas las propuestas de los partidos políticos y de las agrupaciones independientes deberán contener, por lo menos, una mujer cada dos hombres.

b.2. Respecto a las organizaciones sociales.

- No pueden ser integradas por dirigentes de los partidos políticos reconocidos y agrupaciones electorales independientes.
- En las propuestas de candidaturas debe asegurarse la representación regional.

- En la propuesta de candidatura debe aparecer alternados un hombre y una mujer.

c) Reflexiones en torno a las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión Especial para la Reforma constitucional

a) Respecto al sistema electoral

1. La combinación de un sistema electoral que adscribe escaños a las circunscripciones electorales creadas por la Junta Electoral Central (150), completándolos (5), mediante el sistema de lista nacional, permite una representación más adecuada a los sufragios obtenidos por cada fuerza política; este sistema es cada vez más utilizado en procesos electorales para elecciones legislativas, especialmente en los casos en las que las circunscripciones electorales son de reducido tamaño, tanto en América Latina, donde es recogido en los últimos textos constitucionales y Leyes electorales, como en Europa, y resulta sumamente válido cuando se pretende que la Cámara parlamentaria refleje lo más fielmente posible el estado de opinión de la ciudadanía.
2. La reserva de 31 miembros de la Asamblea Nacional Constituyente Constituyentes para candidatos propuestos por las organizaciones sociales, que deben cumplir unos determinados requisitos -entre ellos el más importante el de estar respaldadas por lo menos por el uno por ciento de de los votos válidos de la última elección general-, no es habitual en el constitucionalismo comparado, al menos en lo que se refiere a procesos electorales, ya que su participación, al margen de

los partidos políticos, queda asegurada, en cuanto pueden concurrir agrupaciones de electores, que nada impide puedan ser conformadas por dichas organizaciones. Ello no obsta para resaltar la importancia creciente que en los sistemas políticos tienen las organizaciones de la denominada “*sociedad civil*”, que algunos textos constitucionales recogen, aunque a diferencia de la propuesta de referencia, sitúan a ésta como elementos indispensables en órganos consultivos, que no ejecutivos para el tratamiento de determinadas políticas públicas.

b) Respecto al sufragio pasivo.

A este respecto, el tema se centra en la necesidad de que en las candidaturas las listas mantengan una proporción determinada de mujeres.

- Una mujer cada dos hombres en las propuestas de partidos políticos y agrupaciones electorales independientes y
- Alternancia de hombre y mujer en las candidaturas de las organizaciones sociales.

Este aspecto, de suma importancia y de gran actualidad como debate en el constitucionalismo contemporáneo, en cuanto que en virtud del desarrollo del principio de igualdad proclamado en los textos constitucionales, incide en la desigualdad existente entre hombres y mujeres como consecuencia de aspectos económicos, sociales y culturales, aunque no legales, en cuanto los textos proclaman sin ambages la igualdad de ambos sexos, potenciando como consecuencia de ello, la denominada discriminación positiva, que tiene como fin imponer al Estado y a sus organizaciones la tarea de

remover los obstáculos que impiden la efectiva igualdad, mediante la inclusión de cláusulas que favorecen en principio la situación de la mujer sobre el hombre en determinados aspectos.

No obstante lo anteriormente indicado, los textos constitucionales no suelen incidir en la necesidad legal de que se establezca una relación determinada entre el número de miembros de ambos sexos en los órganos del Estado, salvo determinadas excepciones, que se proclaman en algunos sistemas políticos escandinavos, que obligan, por ejemplo, a que la mitad de los miembros del Gobierno sean del sexo femenino. En la actualidad, el tema se considera no tanto en su aspecto normativo, como perteneciente a los ideales y valores que una sociedad tiene en un momento determinado, y que por tanto debe ser un principio inspirador de las actuaciones de la misma y a la que deben ajustarse las conductas personales e institucionales; de esta forma, en las sociedades más avanzadas del sistema de democracia clásica u occidental, sin que se proclame directamente la necesidad de la igualdad tasada de sexos en la conformación de candidaturas y órganos de representación, se procede, por vía de praxis, a elaborar las listas de los partidos políticos, y como asunto interno de los mismos, a guardar la debida proporción, en cuanto se considera que el mantenimiento de dicha actitud responde a los ideales y valores que propugna la sociedad y lo que se entiende por el desarrollo del principio de igualdad, aunque no exista imperativo legal al respecto.

2.1.4. Cláusula pétrea de reforma.

El artículo 119, proclama que **“Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de Gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo”**.

Sobre este artículo, comenzando por su manifestación del carácter republicano del Estado, que sobre todo representa la proclamación de un principio inherente a la conformación del Estado y al que nos hemos referido en el inicio del presente trabajo, no parece necesario llevar a cabo un extenso comentario, en virtud de que suele ser cláusula habitual en la mayoría de los regímenes políticos de forma republicana de gobierno, que en el pasado tuvieran un régimen político de carácter monárquico.

Aunque sus primeras proclamaciones se remontan a los primeros textos constitucionales, su inclusión, casi obligada en los textos republicanos, se acentúa en la segunda mitad del siglo XIX, como consecuencia de la transformación de la Tercera República Francesa en el Imperio de Napoleónico de Luis Bonaparte (Napoleón III) que, siendo Presidente de la República Francesa, transformó la misma en sistema monárquico, accediendo él mismo a su Corona.

Así mismo, aunque esta proclamación, respecto a la forma de gobierno no figure en algunos textos de Repúblicas, así como en los casos de los regímenes de Monarquía Parlamentaria, la posibilidad de su reforma o de algo que afecte a los principios del mismo, suele considerarse, en la práctica, como una forma de reforma agravada, precisando de unos mecanismos provistos de una mayor rigidez, caso por ejemplo de España, ejemplo de Monarquía Parlamentaria (artículo 168). Pero, en cualquier caso, es perfectamente defendible, en la línea con otras Constituciones, políticamente su mantenimiento.

Respecto a la proclamación de que la forma de gobierno deba ser civil, democrática y representativa, podemos manifestar que, aunque en la estricta doctrina de Derecho constitucional parece resultar innecesaria, pues de no cumplirse dichas premisas no estaríamos ante un texto constitucional

normativo, sino de carácter semántico o propio de los primeros textos constitucionales del primer Estado de Derecho -que aunque proclamaban la soberanía nacional, ésta quedaba ampliamente vulnerada y carente de sentido, en cuanto restringían el derecho de participación política mediante la imposición del sufragio censitario y capacitario- no es tampoco criticable su mantenimiento. Por otra parte, es de destacar que su inclusión suele ser habitual en los textos constitucionales vigentes, así como en los Preámbulos de los mismos, en virtud de que se consideran principios del sistema político, que posteriormente se desarrollan en el articulado del texto.

Por último, hemos de referirnos al artículo 120, que proclama 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”**

Sobre lo proclamado en este artículo, cláusula específica del principio de Defensa Constitucional, ya se ha incidido anteriormente, al principio del presente trabajo, al exponer los principios del Poder Constituyente, por lo que no parece necesario reiterar de nuevo los criterios ya expuestos. Valga simplemente manifestar, que su inclusión en el texto constitucional, sólo quiere reiterar que la Constitución es obra del Poder Constituyente, que en un momento determinado decide dotarse de un texto constitucional, manifestación directa de la voluntad de la Nación. Se prevé después la posible reforma de la misma, proclamando unos determinados mecanismos de defensa de la Constitución, sin que los poderes constituidos por ella misma, u otros ajenos, puedan proceder a su reforma.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, M.- *Las mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX, necesidad de nuevas constituciones y reformas de las vigentes*, Editorial Porrúa, Mexico, 1993.
- Álvarez Conde, E.- *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, 2ª Ed. Tecnos, Madrid, 1996.
- Alzaga Villaamil, O., Gutiérrez Gutiérrez, I. y Rodríguez-Zapata, J.- *Derecho Político español*, Vol. I, CERA, Madrid, 1997.
- Aragón, M.- *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.
- Burgoa, I.- *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México, 1979.
- Biscaretti di Rufia, P.- *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973.
- Bryce, J.- *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, CEC, Madrid, 1988.
- Burdeau, G.- *Traité de Science Politique*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1976.
- Caballero Sierra, G.-, et alli. *Teoría Constitucional*. Edit. Temis, S.A. Santa Fé de Bogotá, 1995.
- De Esteban, J. et alli.- *El Régimen constitucional español*, Labor, Madrid, 1982.
- De Esteban, J. y González-Trevijano, P.- *Curso de Derecho Constitucional español III*, SPFDUC, Madrid, 1994.
- De Otto, I.- *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.
- De Esteban, J. y López Guerra, L.- *Los partidos políticos en la España actual. Un análisis objetivo de los partidos*, Tablero, Madrid, 1982.
- De Vega, P.- *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Diaz Ricci, S.M.- *Teoría de la Reforma Constitucional*, UAM-UCM-Ediar, Argentina, 2004.
- García Pelayo, M.- *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Universidad, Madrid, 1991.
- Hauriou, A.- *Derecho Constitucional e Instituciones políticas* Ariel, Barcelona, 1971.
- Hesse, K.- *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1983
- Jiménez de Parga, M.- *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1968.

- Jellinek, G.- *Reforma y mutación de la Constitución*, CEC, Madrid, 1991.
- Kelsen, H.- *Teoría General del Estado*, México, 1979.
- Lasalle, F.- *¿Qué es una Constitución?*, Alianza, Madrid, 1974.
- Loewenstein, K.- *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.
- Lucas Verdú, P.- *Curso de Derecho Político*, Vol.II, Tecnos, Madrid, 1977.
- Nassar, J. D., *El Estado y sus Instituciones*, Ediciones de la Dirección de Cultura de la Universidad de Carabobo, Valencia, 1973.
- Negri, A.- *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Ed. Libertarias-Prodhufi, Madrid, 1994.
- Núñez Rivero, Cayetano.- *Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano*, Universitas, Madrid, 2002.
- Núñez Rivero, C., Goig Martínez, J. M. y Díaz Nieva, J.- *El Estado y la Constitución*, UNED, Madrid, 1997.
- Núñez Rivero, C. y Martínez Segarra, R.- *Historia Constitucional de España*, Universitas, Madrid, 1997.
- Pace, A. y Varela, J.- *La rigidez de las Constituciones escritas*, CEC, Madrid, 1995.
- Pérez Royo, J.- *La reforma Constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- Pérez Serrano, N.- *Tratado de Derecho Político* Civitas, Madrid, 1976.
- Pérez Serrano, N.- *El Poder Constituyente*, RACMP, Madrid, 1947.
- Rubio Llorente, F.- "La Constitución como fuente del Derecho" en VV.AA.- *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, T.I, Madrid, 1979.
- Ruiz del Castillo, C.- *Manual de Derecho Político*, Reus, Madrid, 1939.
- Sánchez Agesta, L.- *Principios de Teoría Política*, Ed. Nacional, Madrid, 1976.
- Sánchez Falcón, E.-, *Derecho Constitucional*, 2º Edic. UCV, Caracas, 1990.
- Sánchez Ferriz, R.- *Introducción al Estado Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1994.
- Sánchez, S. y Mellado, P.- *Principios de Derecho Político*, CERA, Madrid, 1998.
- Sánchez, S. y Mellado, P.- *Fundamentos de Derecho Político*, UNED, Madrid, 1993.
- Sartori, G.- *Elementos de Teoría Política*, Alianza, Madrid, 1992.
- Schmitt, C.- *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982.
- Tena Ramírez, F.-. *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa. México.
- Torres del Moral, A.- *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, SPFDUC, Madrid, 1991.

- Torres del Moral, A.- *Principios de Derecho Constitucional*. SPFDUC, Madrid, 2005.
- Vanossi, J.R.- *Teoría constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1975.
- VV.AA.- *Manual de Derecho Constitucional I*, UEM-CEES-Cólex, Madrid, 1997.
- Wheare, K.C.- *Las Constituciones modernas*, Labor, Barcelona, 1971.