

UNIVERSIDAD DE PALERMO

FACULTAD DE DERECHO



**“La Problemática del Hiperpresidencialismo
en la República Dominicana”**

TESIS

Para obtener el grado de:

MASTER EN DERECHO

Sustentante:

Pedro Luís Montilla Castillo

Director de tesis:

Dr. Marcelo Alegre

Buenos Aires, Argentina.

Julio de 2014

Índice

Índice.....	II
Dedicatoria.....	III
Agradecimientos.....	IV
Introducción.....	2
Sección Preliminar:	
Presidencialismo y Democracia.....	6
• Capítulo 1:	
Una aproximación a la idea de la democracia y su justificación moral.....	7
• Capítulo 2:	
Presidencialismo y parlamentarismo.....	16
2.1 El dilema de la estabilidad del gobierno.....	19
2.2 La rigidez del presidencialismo.....	21
2.3 La legitimidad dual y sus consecuencias.....	22
2.4 Presidencialismo y tendencia mayoritaria.....	23
2.5 Acumulación de poder.....	25
2.6 Carácter unipersonal de la presidencia y colectivo del parlamento.....	28
2.7 La Posible elección de un extraño.....	28
2.8 Lo traumático de la reelección y lo “injusto” de su prohibición.....	30
2.9 Quiebres y Golpes de Estado.....	32
2.10 ¿Presidencialismo vs Democracia?.....	33
Sección Primera:	
El Presidencialismo en la República Dominicana:	
Origen, “exportación”, y Evolución.....	37
• Capítulo 3:	
El precedente norteamericano y su influencia en América Latina.....	38

• Capítulo 4:	
Historia del hiperpresidencialismo en la República Dominicana.....	49
4.1 Primera República.....	50
4.2 Segunda República.....	54
4.3 Tercera República.....	60
4.4 Cuarta República.....	68
Sección Segunda:	
Hiperpresidencialismo en la República Dominicana:	
¿Una condena eterna o un mal superable?.....	75
• Capítulo 5	
Radiografía de un poder omnímodo.....	76
5.1 El presidencialismo más allá de las normas: un problema cultural.....	76
5.2 Desmedida concentración de poder.....	80
5.3 El nombramiento discrecional de los miembros del gabinete.....	82
5.4 Influencia y dominio sobre otros poderes estatales.....	83
5.5 El fantasma de la reelección.....	90
5.6 El sistema de partidos y el régimen electoral.....	93
• Capítulo 6: Una propuesta posible.....	95
Conclusión.....	102
Referencias.....	106
Bibliografía.....	106
Fuentes legales y fallos judiciales.....	117
Apéndice 1: Tal cosa.....	119
Currículum Vitae.....	121

Dedico este trabajo a la memoria del profesor Juan Bosch

Agradecimientos:

Creo haber leído alguna vez una expresión atribuida al célebre científico alemán, Albert Einstein, cuyas palabras hago mías en este momento en que se concluye una de las etapas más fructíferas y satisfactorias de mi existencia:

“Muchas veces, a lo largo de un mismo día, me doy cuenta que mi propia vida, sus logros se han construido gracias al trabajo de las personas que me rodean. También comprendo, con cuanta seriedad debo esforzarme para darles, en correspondencia, tanto como he recibido”.

En ese orden de ideas, vaya mi más sentido agradecimiento para con mi familia, que inicia con Dios, mi Creador, que me llena de vida cada día y que me inspira a ser mejor en cada faceta; a mis padres, que me han enseñado tanto, que me han formado e impulsado hasta ser lo que soy hoy; a mi hermana Carol, que aunque está hoy en la distancia, me ha prodigado siempre su cariño y me ha motivado a mirar siempre hacia adelante. Finalmente, a mi novia, Sarah Roa, que si bien ha sido la última en formar parte de mi más íntimo círculo familiar, ha transformado mi existencia con su encanto, dándome a cada momento mil razones para trillar un buen camino.

Quiero también agradecer al cuerpo docente y al personal administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Sé que este es un espacio limitado pero no puedo dejar de hacer mención especial de los geniales maestros con los que tuve la dicha de compartir, tales como Roberto Saba, Martin Farrell, Leonardo Filippini, Alejandro Carrió, José Luis Gargarella, Gabriel Bouzat, y muy especial para don Jaime Malamud Goti, quien me inspiró tanto por su exquisita forma de ser y me ayudó a entender cuánto hay en el derecho más allá del positivísimo, a Mariela Puga, por avivar, reforzar y mejorar mis ideas respecto a la lucha por la igualdad y el cambio paulatino de nuestras golpeadas sociedades latinoamericanas y finalmente a mi asesor, Marcelo Alegre, que con tan buen ánimo ha soportado mis incontables demoras y pese a la distancia, ha sido para mí un

soporte inestimable y valioso en la preparación y culminación de este trabajo. En cada parte de esta tesis y de cualquier otra investigación posterior, están y estarán impregnadas sus enseñanzas, no tanto sus respuestas, sino las preguntas que sembraron en mí, preguntas que hacen seguir investigando, buscando y aprendiendo más, cada día. Igualmente he de reconocer que este trabajo habría sido imposible de realizar sin el apoyo entusiasta que me han dado desde la facultad, la otrora coordinadora académica, Celeste Braga Beatove, y la coordinadora de tesis, Paz Carapani, para con quienes mi agradecimiento y deuda serán eternos.

En igual situación, esta tesis y el proceso que con ella se concluye, se debe en gran medida a la fantástica compañía que me brindaron mis compañeros de maestría, estimulándome siempre a mejorar y facilitándome muchas veces una mejor comprensión de diversos aspectos de interés. En tal faena, Rosa Mejía, Glennys Suero, Alma Vásquez, Carolina Saavedra, Guillermo Moro, Máximo Lanusse, Robert Cornwell, Sonia Ariza, Jorge Mindiola, Denny Hernández y muchos otros, jugaron un papel fundamental en mi formación y va para con ellos, no sólo mi agradecimiento, sino también mi estima y admiración. He de mencionar también los nombres de aquellos que, si bien no me acompañaron en las aulas, fueron de gran valía para mi estadía en la Argentina y la culminación de este trabajo desde República Dominicana. Destacan, entre otros, Ariella Pepén, Martín Cassera, Juan Manuel Matos, Katty Gómez, Felipe Rodríguez, Jorge López, Edward Suero, Antoliano Peralta Jr, Ariel Gómez, Amaury Reyes y todo el equipo de Vicepresidencia en el Tribunal Constitucional, con *especial trascendencia y relevancia constitucional* para Lucy, Edelmira y Fior.

Finalmente, quiero expresar mi especial gratitud para mis carísimos y queridísimos hermanos, Bartolomé Pujals y Eduardo Sherling, quienes no sólo me acompañaron a lo largo de la maestría y estuvieron siempre a mi lado cuando les necesité, sino que también me instaron a concluir este proceso con la redacción de la tesis, aportaron valiosos materiales y comentarios y me dieron un ánimo y empuje de valor incomparable. De todos los mortales, ninguno ha sido tan determinante para este trabajo como estos dos valiosos condiscípulos.

Resumen.

En el presente trabajo se realiza un estudio sobre la Democracia, el presidencialismo y los excesos de este último en la República Dominicana, al punto que se desvincula con la Democracia misma. A tales fines, presentamos un breve estudio sobre las nociones esenciales de la democracia, para observar a seguidas si el presidencialismo es realmente el que más se aviene a la misma. Posteriormente, analizamos cómo y por qué se origina el presidencialismo (en los Estados Unidos), que tan exitosa ha sido la “exportabilidad” del mismo a otras naciones y que tan “democrática” es su vigencia aún en los Estados Unidos más allá de que ciertamente en dicho país es funcional tras lo cual observaremos como se ha desarrollado el presidencialismo en la República Dominicana y cómo, ha mantenido serias distancias con la concepción deliberativa de la democracia. Finalmente, realizaremos un estudio detallado de los componentes y las consecuencias del hiperpresidencialismo en la República Dominicana en la actualidad no solo en las cuestiones normativas, pues si bien la acumulación de cada vez más energía en el poder ejecutivo si bien es coadyuvada, fomentada y legitimada muchas veces desde las mismas Constituciones, para concluir con la dilucidación de algunas propuestas para cambiar el escenario descrito.

Tenemos que recuperar la objetividad, como una de las formas de recuperar la verdad, y tenemos que recuperar la verdad como una de las formas de merecer la victoria.

Mario Benedetti
(*Pedro y el Capitán*, 1979).

Los hombres pueden caer, pero los principios no. Nosotros podemos caer, pero el pueblo no debe permitir que caiga la dignidad democrática.

Juan Bosch
(*Carta al Pueblo Dominicano ante el Golpe de Estado del 25 de septiembre de 1963*).

Introducción

El presente trabajo parte de un hecho lóbrego y sombrío pero igualmente irrefutable: tras 170 años de independencia política, la República Dominicana no termina de construir un Estado que pueda, cuando menos en aspectos esenciales, respetar y proteger –cómo ha prometido constitucionalmente desde su fundación– los derechos fundamentales de su pueblo. Desde un principio, incluso en un documento¹ previo a la declaración de independencia acaecida en febrero de 1844, se buscó dar solución a esta cuestión mediante la creación de un gobierno democrático, pero el mismo ha pasado de una crisis a otra sin lograr cumplir, de forma eficiente, el objetivo para el que fue diseñado, lo que debería llevarnos a serios cuestionamientos respecto a si democracia es o no un sistema de organización social óptimo para proteger la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad de los seres humanos², o bien si lo que hemos tenido hasta hoy, no es una democracia real, más allá del papel. Igualmente válido sería preguntarnos si basta con tener un Estado “democrático” en tanto a su estructura orgánica, pero cuyo sistema de gobierno resulta ser disfuncional para una democracia deliberativa y si ese fuese el caso, determinar opciones alternas que presenten posibles soluciones. Pero una cosa es clara; tenemos que cuestionarnos ya, tenemos que romper la inercia que rodea estos temas y dejar de alardear por los logros (importantes, cómo no) que debimos alcanzar un siglo atrás, y que hoy recogemos como migajas que caen de una mesa.

Durante décadas nuestra escasa doctrina constitucional ha celebrado la protección que en un momento u otro se ha conseguido para un derecho en particular, en el marco de una transición inconclusa, pero ha fallado consistentemente en atacar problemas estructurales, falencias institucionales y grandes malformaciones orgánicas que imposibilitan la consecución de una protección efectiva de los ciudadanos (y consecuentemente del funcionamiento de una democracia real, que requiere de tal garantía

¹ Nos referimos al manifiesto del 16 de enero de 1844 que justificó moralmente las acciones que en los días sucesivos se tomarían de cara a la instauración de un Estado soberano.

² Usamos esta expresión del célebre preámbulo de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos por entender que la última de las libertades referidas, la búsqueda de la felicidad, encierra en cierto modo todos aquellos derechos, especialmente sociales y económicos, que si bien no fueron recogidos en dicho texto, son esenciales para la misma.

como condición esencial de su existencia), pese a la existencia de un hermoso catálogo de derechos y garantías (que ha servido siempre como parte de la trampa). Nos hemos concentrado siempre en cosas interesantes, pero no los aspectos más importantes y trascendentales, y el resultado ha sido una cascada de crisis. Es nuestro objetivo y más ferviente deseo que este trabajo sea un aporte, aunque fuese mínimo, a un cambio de enfoque.

Evidentemente, la causa del fracaso antes descrito descansa en múltiples factores de índoles igualmente diversas y que recorren mucho más de lo político y jurídico, extendiéndose a lo histórico, social, económico, cultural, religioso, entre muchos otros aspectos y no pretendemos sostener que la solución absoluta descansa en el mejor diseño de un sistema de gobierno o en la escogencia de una ideología política particular, pero creemos firmemente que es una cuestión vital para la consecución del fin principal del Estado mismo, a saber, la protección de aquellos derechos que sostienen la dignidad humana. Si no es la solución, repetimos, es un gran inicio. Y si lo es, si forma parte de la base necesaria para la transformación soñada, ¿por qué nuestra negativa constante al tratamiento serio del tema, mientras buscamos infinidad de excusas y pretextos?

En razón de lo anterior, en el presente trabajo pretendemos cuestionar cómo es posible el silogismo en el cual, reconocemos que la democracia es el mejor sistema de organización social, aseveramos que somos una nación democrática, que nuestro gobierno es “civil, republicano, democrático y representativo”³ y observamos que dicho gobierno falla una y otra vez en alcanzar sus fines. ¿Qué falla en este silogismo? ¿Cuál de las premisas es falsa? Y lo que es más importante aún, ¿Cómo podemos corregirlo, de modo que, sin importar cuales premisas coloquemos, podamos tener una conclusión exactamente inversa, a saber, un Estado que eficientemente proteja nuestra dignidad humana, nuestra igualdad, nuestra vida y nuestra libertad?

¿Radica en la democracia el problema? ¿Hay democracia en la República Dominicana? ¿Qué es efectivamente la democracia? Si la misma existe, como esbozaba en

³ Artículo 4 de la Constitución de la República Dominicana. (2010).

una ocasión don Carlos Gaviria, en nuestras Américas, ¿vale la pena luchar por un régimen en que florece la miseria, la pobreza y la desigualdad? ¿O es que la democracia requiere de condiciones para su efectividad y eficiencia que hemos fallado en cumplir? ¿Cuáles son esas condiciones? ¿Cómo se determinan? ¿Qué tan subjetiva es esta cuestión, o existen parámetros objetivos para determinarla? ¿Cómo influye un sistema de gobierno en la efectividad de la democracia? ¿Cuáles tipos de sistemas o regímenes de gobierno existen hoy en día y cuáles rigen en nuestras Américas? ¿Cumplen su cometido?

Estas y otras preguntas son las que hemos obviado por años en la República Dominicana. Queremos responder a algunas en este trabajo y para ello veremos en una sección preliminar lo que es –y en cierto modo lo que debe ser– la democracia, para observar a seguidas si el presidencialismo, nuestro actual sistema de gobierno, es realmente el que más se aviene a la misma.

En la primera sección, ya tratando el caso dominicano, quisiéramos ver en primer lugar cómo y por qué se origina el presidencialismo (en los Estados Unidos), que tan exitosa ha sido la “exportabilidad” del mismo a otras naciones y que tan “democrática” es su vigencia aún en los Estados Unidos más allá de que ciertamente en dicho país es funcional. Concluida esta breve parte, procederemos a seguidas a observar como se ha desarrollado el presidencialismo en la República Dominicana y cómo, no sólo ha mantenido (aún en sus “mejores” épocas) serias distancias con la concepción deliberativa de la democracia, sino que por demás se ha degradado de tal modo que ha devenido en lo que hoy se conoce como indistintamente como hiperpresidencialismo, neopresidencialismo cesarismo y otras nominaciones que apuntan a la concentración desmedida de poder y consecuentemente al uso abusivo del mismo.

Finalmente, en la sección dos, nos hemos decidido por combinar lo que originalmente pensábamos desarrollar en capítulos distintos, esto es, un estudio más detallado de los componentes y las consecuencias del hiperpresidencialismo en la República Dominicana en la actualidad no solo en las cuestiones normativas, pues si bien la acumulación de cada vez más energía en el poder ejecutivo si bien es coadyuvada, fomentada y legitimada muchas veces desde las mismas Constituciones, sus peores

manifestaciones suelen provenir de realidades políticas muchas veces ignoradas,⁴ y por otro lado algunas sugerencias prácticas para la reformulación de nuestro sistema de gobierno, de modo que veremos en un capítulo final tanto una cosa como la otra, por entender que así será más práctico, entendible e igualmente útil para un potencial debate.

El presente trabajo, como se ve, tocará aspectos teóricos que son indispensables en un escrito de esta naturaleza, pero tiene un objetivo más pragmático que teórico, pues apunta, mucho más allá de culminar un esfuerzo académico y una experiencia maravillosa en la UP, a desmontar el mito que aún se impone en la academia dominicana, respecto a que el presidencialismo puro es un sistema de gobierno ideal, compatible con la democracia y por ende preferible, así como a aportar propuestas puntuales para la construcción, paulatina pero constante, de un sistema de gobierno más cónsono con la democracia que tanto profesamos y hasta ahora hemos creído defender.

⁴ Bidart Campos, Germán J. (2005). Derecho Constitucional Comparado. Vol. II. EDIAR. Pág. 46.

Sección Preliminar

Presidencialismo y Democracia

La democracia es un bien del pueblo y a él le toca defenderla.
Juan Bosch (*Carta al Pueblo Dominicano ante el Golpe de Estado del 25 de septiembre de 1963*).

Esta primera parte consta de dos capítulos en lo que pretendemos ver, en primer lugar, algunas pinceladas sobre las nociones de la democracia según la doctrina más acatada, reflexionando sobre cuestiones como la idoneidad de la democracia en los países de nuestra región (donde su establecimiento ha fracasado una y otra vez en el devenir de nuestra historia republicana) o bien la idoneidad de un sistema de gobierno determinado que pudiese resultar más eficiente que algún otro en particular, para el desarrollo óptimo de los valores que de esas nociones de la democracia se desprenden.

En segundo lugar, una vez delineadas esas ideas generales sobre lo que la democracia es, lo que debe ser y lo que puede ser, en el capítulo II queremos estudiar con algún detenimiento los principales sistemas de gobierno que en las democracias modernas, sobre todo en las occidentales, se han presentado, esto es, el presidencialismo y el parlamentarismo, de modo que, tras una breve revisión de sus principales beneficios y desventajas, coloquemos sus perfiles frente al espejo de esa democracia ya descrita y determinemos cual se aproxima más a un desarrollo eficiente de la misma.

*En la utopía de ayer, se incubó la realidad de hoy, así como
en la utopía de mañana palpitarán nuevas realidades.
José Ingenieros.*

Capítulo 1

Una aproximación a la Idea de la Democracia y su Justificación Moral.

Como anticipamos en la introducción, las sucesivas crisis políticas y el continuo fracaso del Estado dominicano en cumplir sus fines constitucionalmente preestablecidos nos hacen preguntarnos si hay en la democracia, como forma de organización social, un fallo estructural, o si por el contrario, es ella meritoria pero estamos nosotros apartados de ella, o bien, si tenemos un sistema de gobierno que es incompatible con su esencia. En este primer capítulo quisiéramos acercarnos a dichas interrogantes, y de ser posible, ofrecer, a modo de respuesta, algunas reflexiones.

La palabra *Democracia*, no obstante, ha sido tan pronunciada y escuchada por personas distintas y con finalidades igualmente diversas, que no es posible suponer que todas ellas han concebido una idea medianamente homogénea de su significado⁵. En tal sentido, respecto a lo que la democracia realmente es, una respuesta tajante podría ser cuestionada seriamente por la dispersión que ha alcanzado tal vocablo. Como bien ha señalado Peter H. Smith, el término democracia se ha usado ampliamente y con frecuencia se ha abusado de él, a menudo con fines políticos. Buscando realzar su legitimidad, los gobernantes autocráticos han declarado que sus regímenes eran democracias “guiadas” o “populares”. Y dentro de la comunidad académica, los estudios han estirado y extendido el concepto de democracia mediante una plétora de adjetivos, escribiendo de fenómenos tales como la democracia “orgánica”, la democracia “tutelar” y demás.⁶

Se hace preciso, por lo tanto, ir más allá de lo que la democracia “parece ser” y buscar lo que es, de alguna manera, en lo que efectivamente la democracia “debe ser”. Igualmente importante es buscar entre las muchas líneas de pensamiento que sobre el tema

⁵ García Jurado, Roberto. *Poliarquía y Democracia*. Pág. 45. Recuperado el 23 de mayo de 2014 de - <http://biblioteca.itam.mx/estudios/47-59/47/RobertoGarciaJuradoPoliarquiydemocracia.pdf>.

⁶ Smith, Peter H. (2009). *La Democracia en América Latina*. Madrid, España: Marcial Pons. Pág. 24

existen, aquella cuyo valor moral sea tal que pueda sostenerse más allá de una preferencia subjetiva o particular. Finalmente, como recuerda García Jurado al analizar algunas ideas de Dahl, “es necesario especificar el significado contemporáneo de la democracia porque -y no está por demás volver a esta vieja y persistente polémica- en la teoría política de la antigüedad clásica tenía una connotación esencialmente negativa.”⁷

Lo anterior obliga a repensar la cuestión: ¿Hay tal cosa como la democracia? ¿Se trata sólo de un ideal, o de una práctica posible? Buscando respuestas a tales interrogantes, partamos de lo sencillo a lo complejo. En su concepción más simple, se ha dicho que la democracia es el gobierno del pueblo sobre el pueblo, de modo tal que en parte este es gobernante y gobernado. Cuando hay elecciones el pueblo expresa en su conjunto la opinión pública, en elecciones que deben ser libres, pero que no podrán serlo si la opinión del pueblo no ha sido libremente formada. Por tanto el edificio de la democracia se apoya en la opinión pública y en una opinión que surja del seno de los públicos que la expresan.⁸

Emerge claramente de aquí que la democracia exige (por lo menos) la formación de un consenso por la expresión de “los más”, aunque implícitamente conlleva respeto y valoración de los puntos de vista de los menos. Tanto unos como otros son (en la presunción teórica) individuos informados con plena capacidad para expresarse, para intercambiar ideas, para formar conceptos y transmitirlos a otros (no imponerlos), por medio de un diálogo y debate público que se rigen por disposiciones que las mismas mayorías han convenido.

⁷ Respecto a esa connotación negativa, García Jurado reseña, por ejemplo, que de acuerdo con Aristóteles, (por citar un caso), era una forma de gobierno corrupta, donde una parte de la sociedad, los muchos, ejercía el gobierno de una forma despótica sobre el resto. Aun en plena época moderna, Kant se refería a la democracia como la versión corrompida de la república, pues en tanto dentro de ésta no había ninguna parte de la sociedad que deseara imponer su soberanía sobre el resto, en la democracia se presentaba esa aspiración por parte de un sector social, y aunque se tratara del más numeroso, ello no implicaba que no existiese la pretensión de imponer la voluntad de una parte sobre otra. Como se ve, las nociones más positivas de la democracia, responden a un pasado relativamente reciente y su cabal entendimiento y comprensión ameritará, no sólo un mejor estudio de ese significado contemporáneo, sino una distinción clara de este con lo que la misma implicó en otros momentos históricos y las razones esenciales de tal diferencia.

⁸ Sartori, (2008). *La Democracia en 30 Lecciones*. Madrid, España: Taurus. Pág. 31.

Esto es entonces la participación política de los componentes de dicha democracia, que sería entonces una democracia participativa, la cual, en principio, parece que exige no sólo la existencia de un individuo “lo suficientemente autónomo e informado” que decida quién decide (democracia electoral), sino de un participante que decide también, él mismo, las cuestiones.⁹ Va construyéndose así una noción de la democracia que no sólo apunta a la utilidad del resultado (las decisiones tomadas) en razón de que su origen es la opinión de “los más” o “los muchos”, sino que cobra singular valor el proceso en el que los individuos forman y transmiten sus opiniones respecto a esas decisiones que han de ser tomadas.

Dahl, por su parte, de cara a una democracia como la descrita, opina que puede ser ofrecida por un Estado, únicamente si el mismo puede garantizar: derechos, libertades y oportunidades para la participación efectiva; igualdad de voto; la posibilidad de adquirir una comprensión cabal de las políticas y sus consecuencias, y los medios a través de los cuales el cuerpo ciudadano podría mantener un adecuado control sobre la agenda de las decisiones y políticas del gobierno. Así, tanto en el plano ideal como en el de la práctica concreta, el gobierno democrático debe suponer que sus ciudadanos posean un cuerpo de derechos, libertades y oportunidades fundamentales. Pero él mismo no parece estar convencido ni de que una democracia como esa sea posible, ni que sea útil aspirar a un sistema que no podrá ser eventualmente llevado a la práctica.¹⁰

Lijphart, por otro lado, retoma, en parte, las ideas de Dahl, si bien sostiene (quizá con un poquito más de optimismo) que en sociedades segmentadas y con una cultura política fuertemente fragmentada (dada la existencia de bajos niveles de consenso global y de grupos sociales fuertemente cohesionados) es posible construir un sistema democrático estable, siempre que se den determinadas condiciones. Pero Lijphart no sólo señala las condiciones que se ameritan para que esas sociedades, que como las nuestras, no poseen la homogeneidad de la que gozan algunas sociedades europeas¹¹, puedan ser catalogadas

⁹ Ibid. Pág. 35.

¹⁰ Dahl, Robert. (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Fondo de Cultura Económica, Argentina. Pág. 185.

¹¹ Según Lijphart, la democracia mayoritaria es particularmente apropiada para sociedades homogéneas a la vez que con ellas funciona mejor, mientras que la democracia de consenso es más apropiada para sociedades más plurales.

como democráticas, sino condiciones que entiende que se precisan para su concreción. Estas condiciones se refieren esencialmente a las actitudes y a las pautas de comportamiento de las élites políticas representativas y/o dirigentes de los diversos grupos sociales; más concretamente, tal posibilidad dependerá de hasta qué punto dichas élites:

- a) Deseen mantener la unidad y la cohesión del sistema;
- b) Puedan hacer aceptar a sus respectivos grupos sociales determinadas transacciones entre intereses divergentes, y
- c) Encuentren mecanismos (institucionales) efectivos de acomodo entre los diversos grupos.

Otros autores importantes presentarán, según sus posturas, versiones de una democracia que será vista como un medio, como un fin, como ideal inalcanzable, como una práctica posible, como una práctica opcional, pero no necesariamente preferible y demás. Así encontraremos posturas como las de Dahl¹² (Poliárquica) Downs¹³ (Economista), Sunstein (Republicanista), Ackerman (Dualista), Schumpeter (Elitista)¹⁴, entre otros.

Llegados aquí, y vistas las posturas referidas, tendríamos que preguntarnos si la democracia vista como un mecanismo de gobierno opcional cuyo mérito descansa en los buenos resultados que ofrece puede, cuando menos conceptualmente, sostenerse y de ser honestos, concluir que no. Carlos Nino afirma, en ese orden de ideas, que “si la democracia se justificara mediante el valor de sus resultados, su atractivo sería débil y su carácter contingente, debido a que se podrían alcanzar mejores resultados a través de algún otro procedimiento.”¹⁵ Será entonces la democracia valiosa no por el valor moral de sus resultados, sino por el de la manera en como a esos resultados se llega. Y si en ese proceso se respetan verdaderamente esos criterios (que propone Dahl como requisitos de esa democracia que Nino llama deliberativa), queda la pregunta respecto a si una democracia así es posible, y si es posible en ordenamientos como los nuestros.

¹² Véase la obra de Robert Dahl, “Prefacio a una Teoría Democrática” (1956).

¹³ Anthony Downs expone esta teoría en su obra “An Economic Theory of Democracy” (1957).

¹⁴ Respecto a esta noción, véase la obra “Democracia, Capitalismo y Socialismo” (1942) de Joseph a. Schumpeter.

¹⁵ Nino, Carlos Santiago. (1997). *La Constitución de una Democracia Deliberativa*. Barcelona, España: GEDISA. Pág. 101.

Antes de reflexionar directamente sobre la anterior interrogante, quizá sea bueno recordar que el término “democracia” es claramente polisémico pues, entre otros, contiene dos conceptos bien diferentes: por una parte, un ideal de sistema político; por otro, un conjunto de sistemas políticos reales que suelen estar muy lejos de aquel ideal. Por eso, más allá de las clasificaciones que vimos más arriba respecto a la perspectiva desde donde se ve a la democracia, tendremos que hablar también de una clasificación más breve, pero aún más necesaria, distinguiendo entre la democracia electoral, que hace referencia a esa segunda versión de la polisémica noción, esto es, el sistema con “atributos democráticos” (elección “libre”, periodos gubernativos fijos y predeterminados, consagración de esquema de protección de derechos, al menos en el plano normativo, etc.) y la democracia participativa o deliberativa, más cercana esta, al el ideal democrático.

En un interesante trabajo, Guillermo O’Donell propone incluso una democracia llamada “delegativa”, señalando diversos casos de América Latina, y argumenta que se trata de democracias que “no son democracias representativas y no parecen estar en camino de serlo; presentan características que me inducen a llamarlas democracias *delegativas*. (...) No son democracias consolidadas —es decir, institucionalizadas—, pero pueden ser *duraderas*. En muchos casos, no se observan señales de una amenaza inminente de regresión autoritaria, ni de progresos hacia una democracia representativa.¹⁶ Sostiene el argentino que en las mismas se da un importante efecto de interacción: La profunda crisis social y económica que la mayoría de estos gobiernos heredaron de sus predecesores autoritarios refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio adecuado de la autoridad política, que conducen hacia la democracia delegativa, no a la representativa.

O’Donell sostiene que “las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses.

¹⁶ O’Donell, Guillermo. *Democracia Delegativa*. Pág. 8. Recuperado el día 28 de mayo de 2014 del sitio web: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>.

Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como él (o ella) estime conveniente? (El parecido a la realidad dominicana es aterradoramente certero).

Lo anterior no implica que la democracia electoral no sea un paso importante hacia una mejor versión de democracia, ni que su funcionamiento en América Latina, por no ser próximo al ideal más arriba descrito, no sea preferible a la ausencia absoluta de ella, mal que también hemos sufrido, incluso aún más extensamente. Como bien señala Nino, “debemos tratar de mostrar que por imperfectas que sean, las prácticas sociales de las democracias corrientes están más cerca del estado democrático idea que aquellos sistemas que no tienen ningún rastro de democracia.”¹⁷ Ahora bien, lo que no puede permitirse es que la veamos (a la democracia electoral) como el ideal a perseguir, como el logro deseable, como el final del camino, sino como una parte de la transición, pero transición inconclusa.

Esa democracia, debe, por tanto, ser fortalecida. Esa democracia electoral (como la dominicana), si bien es preferible al absolutismo de años pasado, debe encaminarse a una democracia mejor (si puede usarse el término). La democracia electoral, aún en su versión liberal, todavía da demasiado poder a ciertos individuos, cuando debe preocuparse más por distribuirlo. Por eso Sartori nos recuerda que la democracia nunca otorga todo el poder a nadie; por el contrario, lo reparte de distintas formas entre mayorías y minorías que se alteran entre sí justamente en función del principio mayoritario.¹⁸

Esa democracia electoral, esa que impera en nuestra nación, debe ser reformulada, o, debilitada como está, puede ser destruida, ya sea desde arriba, por un poder autoritario, ya desde abajo, por el caos, la violencia y la guerra civil, ya desde sí misma, por el control ejercido sobre el poder por oligarquías o partidos que acumulan recursos económicos o políticos para imponer sus decisiones a unos ciudadanos reducidos al papel de electores.¹⁹ Es momento entonces de buscar aproximarnos más a un ideal más noble.

¹⁷ Nino, Carlos Santiago. (1992). *El Hiper-presidencialismo argentino...* Pág. 22.

¹⁸ Sartori, Op. Cit. Pág. 45.

¹⁹ Touraine, Alain. (1994). *¿Qué es la Democracia?* Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. Pág. 16.

Ese ideal a perseguir es el de la democracia deliberativa. Desarrollada por Nino en diferentes obras, la teoría de la democracia deliberativa difiere, según sus propias palabras, radicalmente de la mayoría de las posturas que escuetamente citamos más arriba. La concepción deliberativa de la democracia ve a esta última como profundamente interrelacionada con la moral y se apoya sobre su poder para transformar preferencias moralmente aceptables.²⁰ Igualmente se distancia de otras tantas porque respeta un conjunto de presupuestos liberales fuertes. Apoyada sobre su valor epistémico emerge a partir de confrontarla con el problema del conocimiento moral y de tratar de evitar los extremos de la reflexión individual de Rawls y el populismo de Habermas. Implica que el consenso alcanzado después de un ejercicio de discusión colectiva debe ser de algún modo confiable en el proceso de conocimiento de asuntos morales. Pero esta confiabilidad no puede excluir completamente la confianza en nuestra propia reflexión individual para expresar argumentos en la discusión.

De allí, sostiene Gargarella que en la idea de democracia deliberativa (i) se adopta una postura normativa contraria a la del elitismo, (ii) no se toman las preferencias de los individuos como dadas, (iii) se parte de una posición individualista y (iv) se considera que el sistema político de toma de decisiones debe basarse, primordialmente, en la discusión.²¹

Respecto al primer punto, expresa que “según el principio que aquí se asume, es valioso y deseable que la ciudadanía delibere, a los fines de decidir adecuadamente los rumbos principales de la política. En este caso, la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones es vista como una condición necesaria del sistema democrático. Por ello, dicha intervención debe ser alentada y no restringida, como parece suceder en el caso anterior. En cuanto a que no toma las preferencias de los individuos como dadas. Distingue enfáticamente entre el ámbito del mercado y el de la política. A diferencia de lo que parece ocurrir con ciertas visiones de la democracia (típicamente, visiones pluralistas o economicistas), los defensores de la democracia

²⁰ Nino, Carlos Santiago. (1992). *El Hiper-presidencialismo argentino...* Pág. 78.

²¹ Gargarella, Roberto. *La Democracia Deliberativa en el Análisis del Sistema Representativo*. Pág. 1 y 2. Recuperado el día 03 de junio del año 2014 del sitio web: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/242.pdf>.

deliberativa sostienen que no debe confundirse el tipo de conductas que puede ser apropiado en el mercado, con los comportamientos que deben ser propios de la política. En el primero de esos espacios resulta aceptable que el consumidor elija entre cursos de acción que sólo difieren entre sí en cuanto al modo como lo afectan a él. En la política, en cambio, los ciudadanos deben expresar sus preferencias respecto de estados que también difieren en el modo en que pueden afectar a otros sujetos. Respecto a la posición individualista de la que parte, principal preocupación es la de que ninguna facción o grupo de interés se imponga sobre los demás grupos, asegurando así un equilibrio entre las distintas corporaciones presentes. El individualismo al que me refiero consiste, básicamente, en tomar a las personas y no a los grupos como unidades fundamentales del proceso democrático. Ello implica, por ejemplo, privilegiar la defensa de los derechos de las personas por sobre la maximización de los beneficios de grupos o facciones. Finalmente, respecto al último punto, la Democracia deliberativa vincula las ideas de discusión e imparcialidad. Al apoyar la deliberación pública como método, los defensores de la democracia deliberativa se oponen no sólo a versiones elitistas o pluralistas de la democracia, sino también a versiones “populistas” de ésta.²²

Esa idea de la democracia es la forma política de la igualdad.²³ Y su comprensión (no sólo por la academia) y aplicación, es para nuestra maltratada nación, necesaria hoy más que nunca, pues de conformarnos con una forma inferior de la democracia (que quizá podría funcionar en un ordenamiento que haya sido históricamente menos castigado por las facciones y grupos de poder que el nuestro), podríamos sucumbir en razón de lo mucho que se comprometió nuestra soberanía durante los largos periodos de gobiernos de facto, gobiernos militares y momentos de democracias electorales iliberales²⁴.

Y es que como nos recuerda el propio Touraine, quizá en tono trágico, “el siglo XX ha estado tan fuertemente marcado por los regímenes totalitarios, que la destrucción de éstos pudo parecer a muchos como una prueba suficiente del triunfo de la democracia. Pero contentarse con definiciones meramente indirectas, negativas de la democracia significa

²² Gargarella, *Ibíd.*

²³ Alegre, Marcelo. (2007). *Por una democracia sin Presidentes*. En Poder ejecutivo. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto. Pág. 23.

²⁴ Nino, Carlos Santiago. (1992). *El Hiper-presidencialismo argentino...* Págs. 78 y 79.

restringir el análisis de una manera inaceptable. Tanto en su libro más reciente como en el primero, Giovanni Sartori tiene razón al rechazar absolutamente la separación de dos formas de democracia, política y social, formal y real, burguesa y socialista, según el vocabulario preferido por los ideólogos, y al recordar su unidad. Tiene, incluso, doblemente razón: en primer lugar, dado que no podría emplearse el mismo término para designar dos realidades diferentes si no tuvieran importantes elementos comunes entre sí, y, en segundo lugar, porque un discurso que conduce a llamar democracia a un régimen autoritario y hasta totalitario se destruye a sí mismo.”²⁵

Es, por tanto, necesario hoy más que nunca, un cambio de que nos permita aproximarnos a esa noción de la democracia que se legitima en el proceso mediante el cual construye las opiniones, el diálogo y el debate público, así como los escenarios de toma de decisiones. Bajo esa concepción de la democracia, puede afirmarse (y así lo ha reconocido hoy nuestra sociedad, al menos la occidental), que la democracia es el mejor sistema de organización social. Puede afirmarse también que lo es por la justificación moral que implica su respeto al consenso y su visión de igualdad frente a cada individuo que compone al pueblo (pertenzca a la mayoría o a las minorías). También es posible aseverar que aunque un Estado no pueda alcanzar nunca el nivel ideal de la democracia, conforme a Nino, no constituye un mal utópico el proponer un ideal que, tal vez, nunca será materializado en la realidad, si podemos distinguir una graduación de situaciones reales o posibles de acuerdo a que cerca o lejos estén de tal ideal. Agrega el maestro argentino que “el utopismo válido se distingue del inválido por el hecho de que el primero permite hacer una discriminación valorativa de fenómenos sociales reales”.²⁶

Así las cosas, parece ser que el fallo no está en la democracia. ¿Radica entonces el problema en el sistema de gobierno que hemos escogido para desarrollarla? ¿Es o no es el presidencialismo un régimen compatible con la democracia deliberativa? Sobre este punto desarrollaremos nuestras ideas en el capítulo siguiente.

²⁵ Touraine, Alain. Op. Ci. Pág. 18.

²⁶ Nino, Carlos Santiago. (1992). *El Hiper-presidencialismo argentino...* Pág. 22

*El poder tiende a corromper y el poder
absoluto corrompe absolutamente.
Dictum de Acton.*

Capítulo 2. Presidencialismo y Parlamentarismo.

Como se comentó en el primer capítulo, parece haber un consenso en la sociedad occidental del siglo XXI respecto a que la democracia es el mejor sistema de organización social y luce igualmente claro que más allá de la percepción de los individuos respecto a la misma, existen elementos concretos que podrían determinar su legitimidad objetiva, esto es “la concepción moral bajo la cual la democracia resulta mejor justificada, (...) es decir, no las creencias de la comunidad acerca de lo que hace a un sistema político moralmente justificado sino lo que lo hace realmente moralmente justificado”.²⁷ En esa misma línea de pensamientos, observamos que dentro de una sociedad que escoja (constitucionalmente) la organización de sí misma en el marco de un esquema democrático, podrían darse diversos tipos de sistemas de gobierno tales como el sistema presidencialista, el sistema parlamentarista y un sistema mixto entre ellos, que será llamado según el caso semipresidencialismo, semiparlamentarismo o presidencialismo atenuado, según el caso. Finalmente, queda claro que los mismos pueden existir en regímenes republicanos, mientras que en los monárquicos, estando ya el ejecutivo concedido al monarca, el sistema de gobierno suele ser parlamentario.

Sin embargo, la cuestión relevante es entonces, si alguno de estos regímenes de gobierno resulta “preferible” para el más óptimo desarrollo de la democracia como sistema de organización social, o si por el contrario, una vez escogida la democracia, es, si no absoluto, cuando menos altamente probable que cualquier régimen de gobierno que se implemente en ella obtendrá un resultado no solo eficaz sino también eficiente, en virtud del valor moral que implica en sí misma la democracia, como recién acabamos de ver. Lo anterior nos llevaría a preguntarnos cuáles condiciones influyen en que un régimen de gobierno haga funcional a una ideología previamente escogida por un pueblo y cuál es la

²⁷ Nino, Carlos Santiago. (1992). *El Hiper-presidencialismo argentino...* Pág. 20.

naturaleza de tales condiciones. En esa misma línea de ideas, y adentrándonos más en nuestro caso particular, tenemos que detenernos a observar esas características de la democracia que la hacen meritoria y la relación que las mismas tendrían con las principales características de los regímenes de gobierno a estudiar, de tal suerte que, dado el caso de que un sistema presente más afinidad con esas características que hacen de la democracia la “mejor opción”, podremos colegir también que el mismo será el más idóneo para su desarrollo.

Así las cosas, procederemos en lo inmediato a observar entonces las primordiales características de los principales regímenes de gobierno y su vinculación con la Democracia. Para una mejor comprensión del anunciado análisis, es bueno hacer algunas aclaraciones en el siguiente orden de ideas:

- En las democracias contemporáneas, sobre todo en las occidentales, son básicamente dos los tipos de regímenes de gobierno existentes, o por lo menos los que se presentan en la inmensa mayoría de los casos, esto es, el presidencialismo y el parlamentarismo. La doctrina más acatada en la materia, con Arendt Lijphart a la cabeza, sostiene que si bien otros modelos pueden observarse, responden, en principio, a manifestaciones de los dos primeros con agravantes o atenuantes, según el caso. El célebre politólogo de Países Bajos entiende que la combinación de las características propias de presidencialismo y del parlamentarismo (respecto a elección y responsabilidad) forman cuatro tipos de gobierno en los que están los ya descritos (parlamentarismo sujeto a la confianza legislativa y presidencialismo independiente de la misma), con dos modelos híbridos, en los que, en primer caso, se amerita la confianza del legislativo pero la escogencia se hace por voto popular y en segundo caso, cuando no se amerita la confianza legislativa, pero el jefe del ejecutivo es de todos modos elegido por el Poder Legislativo.²⁸ De allí que en nuestro estudio nos centremos únicamente en los dos primeros, presidencialismo y parlamentarismo, bajo el entendido de que sus principales rasgos estarán presentes

²⁸ Lijphart, Arendt. (1987). *Las Democracias Contemporáneas: Un estudio comparativo*. Madrid, España: Ariel. pág. 82.

también en mayor o menor grado en las demás formaciones, a las que igualmente nos referiremos, pero con mayor detalle en otro momento.

- Respecto a la enunciación de los principales aspectos del presidencialismo y el parlamentarismo, entendemos prudente observarlos en contraposición, los que nos presentaría una ventaja en el espacio para su desarrollo así como una mejor visión de su aproximación al ideal democrático. En ese orden de ideas, veremos cuestiones de relevancia teórica y pragmática tales como la estabilidad del gobierno, su carácter unipersonal o colectivo, su legitimidad, la distribución del poder en los mismos, entre otros.
- Finalmente deseamos aclarar que en esta parte estudiaremos las nociones generales y elementales del presidencialismo²⁹, solamente en cuanto sea suficiente para su comparación con el parlamentarismo y sistemas mixtos, pero un estudio más detallado de su origen, su evolución y sus concepciones teóricas y prácticas en la actualidad, especialmente en la República Dominicana, serán objeto de posterior estudio.

...

El presidencialismo, sin dudas el régimen de gobierno más difundido en la historia y actualidad de nuestra América Latina, está caracterizado –en palabras de Linz– por dos aspectos centrales: 1) Tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin), como el legislativo elegido (de una o dos cámaras) tienen legitimidad democrática. Es un sistema de “legitimidad democrática dual”. 2) Tanto el presidente como el congreso son elegidos por un período fijo, el cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Esto lleva a lo que vamos a caracterizar como la

²⁹ Ha de distinguirse en este trabajo la noción del presidencialismo y su degeneración, lo que se ha llamado hiperpresidencialismo, neopresidencialismo e incluso bonapartismo, aspecto que si bien es el tema principal de la tesis, no hemos de ver sino en la sección tercera.

“rigidez del sistema presidencial”,³⁰ y agrega que “la mayoría de las características y problemas de los sistemas presidenciales se derivan de estos dos rasgos fundamentales.”³¹

Sin embargo, si bien es cierto que las características señaladas son las más visibles y quizá las que ocasionan otros tantos problemas que presenta el presidencialismo de la actualidad, no menos importante son las particularidades que atañen a la reelección, la sucesión presidencial, la atenuación del diálogo democrático y de los consensos sociales, así como el poder casi ilimitado que muchas veces ostentan los presidentes, entre otros aspectos de interés, de tal suerte que incluso el mítico catedrático de Yale reconoció que “si bien no lo definen (refiriéndose al presidencialismo), se asocian a menudo con él.”

Por su parte, el parlamentarismo, en forma más breve y precisa, al decir de Leon D. Epstein, “puede ser definido sucintamente como la forma de democracia constitucional en la que la potestad ejecutiva proviene de la legislativa y es responsable ante ella”.³²

¿Cuáles aspectos de interés se desprenden de allí? Veamos:

2.1. El dilema de la Estabilidad del Gobierno.

Un aspecto que usualmente se juzga a favor del presidencialismo es la estabilidad que presenta, en razón de que la escogencia del presidente se efectúa en previsión de un período determinado, el cual no puede ser interrumpido o suspendido. En cierto modo, lo que Linz y otros critican y denominan como rigidez, es visto por quienes defienden al presidencialismo como una gran ventaja frente al parlamentarismo, el cual, por el contrario, presenta un Ejecutivo que depende de la voluntad y el apoyo del Legislativo, y en virtud del mismo podrá, según el caso, perdurar en su posición más allá de lo inicialmente previsto, o descender impetuosamente de ella mucho antes de lo estipulado. Se entiende que “puesto

³⁰ Linz, Juan J. (1997). Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿qué diferencia implica? En Valenzuela, Arturo y Linz, Juan J. (Eds.) *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza. Pág. 32.

³¹ Ídem.

³² Lijphart, Arendt. Op. Cit. Pág. 81.

que en un sistema presidencialista el presidente es elegido para el cargo por un determinado período de tiempo, queda garantizada en gran medida la estabilidad del Ejecutivo.³³

No obstante, el razonamiento anterior incurre en el error de circunscribir la estabilidad del gobierno únicamente al mantenimiento del mismo durante un plazo preestablecido por una norma, pero el mismo no toma en cuenta que la concentración de poderes que se da, usualmente crea un escenario que lejos de fomentarla, la cercena. De otro lado, comenta el profesor Bouzat³⁴ que muchas veces la estabilidad del presidencialismo descansa sobre la popularidad o credibilidad de quien encabeza el gobierno, pero si la misma se viene abajo (cosa que ha ocurrido frecuentemente en el pasado y todavía ocurre, aunque en menor proporción en nuestra América Latina), no hay mecanismos eficientes para que la inestabilidad del presidente no se convierta en inestabilidad de todo el gobierno que encabeza. En tal sentido, lo que se objeta usualmente en los sistemas parlamentarios (la vinculación del Ejecutivo al Legislativo), podría resultar ser una salida a las posibles crisis y no un problema.

En ese orden de ideas, si bien se ha criticado que tras la Segunda Guerra Mundial, hubo ciertos ordenamientos parlamentaristas europeos que presentaron problemas de estabilidad, podría decirse que esa situación fue superada en parte por la inclusión en sus nuevas Constituciones de medidas para fortalecer el gabinete frente al Parlamento. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo en América Latina donde ante una situación de quiebre, la ausencia de mecanismos para sortear la crisis desestabiliza el gobierno de tal modo que, de no producirse una dimisión voluntaria del presidente (lo que si bien podría ser el paso más prudente no constituye una situación idílica), se generan situaciones aún más desastrosas como los golpes de Estado, instauración de gobiernos militares, y demás. Y es que como bien señala Linz, la gran mayoría de las democracias estables en el mundo contemporáneo han tenido formas de gobierno parlamentarias. Sólo en Latinoamérica, el

³³ Lijphart, Arendt. Op. Cit. Pág. 88.

³⁴ Véase el ensayo “Poder Presidencial y Crisis Política en la Argentina” de Gabriel Bouzat, (Poder ejecutivo. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto). Quiero aprovechar su cita para agradecer al profesor Bouzat por los comentarios en su cátedra de Organización del Poder en la Constitución respecto a este tema y que me atrajeron por primera vez a abordarlo, de manera tan determinante que se convirtió en el motor de la presente tesis.

continente del presidencialismo, unos cuantos regímenes presidenciales han tenido largos períodos de continuidad democrática.³⁵

Finalmente, no resulta ocioso señalar que aún en la ausencia de desenlaces tan oscuros como los recién mencionados, la estabilidad de un gobierno determinado pende en gran medida de lo armoniosa, o por lo menos funcional, que pueda ser la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, en el presidencialismo, la respectiva independencia del Ejecutivo y del Legislativo crea la posibilidad de serios desacuerdos y puntos muertos entre ellos, lo que no puede resolverse destituyendo al jefe del Ejecutivo y designando otro, más en consonancia con las preferencias de la mayoría del Legislativo, como es el caso en los sistemas parlamentarios de gobierno.”³⁶

2.2. La Rigidez del Presidencialismo.

Más arriba reseñábamos que Linz cataloga la rigidez del sistema presidencial como una de sus dos características distintivas, lo que no implica nada positivo, por supuesto, sino que es un aspecto que precisamente lo distancia de un gobierno funcional, toda vez que, como apuntó oportunamente el profesor Marcelo Alegre, los sistemas presidencialistas no disponen de modos flexibles de resolución de los conflictos referidos anteriormente. El mandato fijo del presidente es un obstáculo para posibles “reajustes”.³⁷ La imposibilidad señalada trae como resultado un proceso político que se fragmenta en periodos de gobierno que no mantienen relación entre sí, incluso en los casos cuando se suceden gobiernos encabezados por una misma entidad política, pero con un “líder” diferente, que usualmente, precisamente en procura de distanciarse del gobernante anterior, establece su propia versión de la praxis gubernamental, sin la posibilidad de introducir continuos ajustes según lo requieran los acontecimientos políticos, sociales y económicos. Lo anterior produce que a lo largo del periodo presidencial, la totalidad de los actores del proceso político (que penden del mismo), queden en la obligación de adaptarse a sus designios. En esos casos,

³⁵ Linz, Juan J. Op. Cit. Pág. 13.

³⁶ *Ibidem*. Págs. 89 y 90.

³⁷ Alegre, Marcelo. *Por una Democracia sin Presidentes...* Pág. 6.

aún cuando el pueblo, detentador de la soberanía y fundamento de la democracia, desee introducir al juego político una suerte de cambios, sólo podrá conseguirlo en la medida en que la presión pública haga temblar el pulso del Ejecutivo, cuestión esta que, a la postre, se consigue usualmente a un costo elevadísimo.

De allí que Linz, enérgicamente recalcará que “la rigidez que el presidencialismo introduce en el proceso político y la flexibilidad mucho mayor de este proceso en los sistemas parlamentarios. Puede que para los partidarios del presidencialismo esta rigidez parezca una ventaja porque reduce en parte las incertidumbres y el carácter impredecible inherentes al parlamentarismo en el cual un gran número de actores, partidos, sus líderes, incluso los legisladores individualmente, incluidos los tráfugas, pueden en cualquier momento entre elecciones iniciar cambios básicos, buscar nuevas alineaciones y, sobre todo, cambiar el jefe del ejecutivo, el primer ministro.”³⁸

2.3. La Legitimidad Dual y sus Consecuencias.

Otro escoyo que encuentra el sistema presidencial es que precisamente el elemento que más lo acerca a los méritos de la Democracia, esto la legitimidad que detenta el presidente en tanto ha sido escogido directamente por el pueblo, se diluye en el conflicto que presenta frente a la legitimidad de un parlamento contrario, también escogido por el pueblo, para con el que no tiene soluciones claras pues como ya se dijo, su mandato está impregnado de una rigidez constitucional que le imposibilita su movimiento o de los miembros del parlamento.

Comenta el profesor Marcelo Alegre, citando a Arend Lipjhart que, dado que en los sistemas presidencialistas tanto el poder legislativo como el ejecutivo son electos popularmente, surge la posibilidad de graves conflictos entre ambos poderes, por ejemplo, si ellos expresan preferencias políticas diferentes.³⁹

³⁸ Linz, Juan J. Op. Cit. Pág. 37.

³⁹ Alegre, Marcelo. *Por una Democracia sin Presidentes...* Pág. 6

Al respecto, señalan Alfred Stepan y Cindy Skach que “lo esencial del presidencialismo puro es la independencia mutua. De esta condición definidora (y limitadora) se desprenden una serie de incentivos y normas para tomar decisiones que fomentan la aparición de gobiernos minoritarios, desalientan la formación de coaliciones duraderas, maximizan los conflictos legislativos irreconciliables, incitan a los ejecutivos a que ignoren la Constitución y estimulan a la sociedad política a que periódicamente clame por un golpe militar”⁴⁰. Respecto a estos puntos, alguno podría expresar que lucen exagerados y que hacen referencia a etapas ya superadas por las democracias latinoamericanas, pero casos como el de Zelaya en Honduras, el intento de golpe a Correa en Ecuador y la situación de Venezuela, primero con Hugo Chávez y ahora con Nicolás Maduro, nos hacen pensar que son mucho más cercano de lo que usualmente se piensa.

En un sentido contrario, lo que define al parlamentarismo es la dependencia mutua y ello provoca coaliciones mucho más sólidas y duraderas para el sostenimiento de los gobiernos, salidas mucho más ágiles y pragmáticas para las situaciones de crisis y con ello consigue muy a menudo un Ejecutivo más respetuoso de la constitución y una población menos “deseosa” de un cambio brusco y más cercana a la idea del dialogo y el consenso.

2.4. Presidencialismo y Tendencia Mayoritaria.

Otro aspecto que se evidencia en los gobiernos presidencialistas es una marcada tendencia mayoritaria, que muchas veces es cuidadosamente disimulada en las campañas electorales, donde las posiciones más cercanas al consenso y la apertura al debate tienden a obtener mejores resultados. Hay, sin embargo, aspectos propios del esquema presidencial programados en la misma Constitución que fomentan esta inclinación hacia el esquema mayoritario y desaniman, en consecuencia, los acuerdos y las coaliciones, como son la facultad del Ejecutivo de nombrar (y aún peor, destituir) libremente a los miembros de su gabinete, y el peligroso escenario post-electoral que plantea la victoria avasallante de un

⁴⁰ Stepan, A. y Skach, C. (1997). *Presidencialismo y Parlamentarismo en Perspectiva Comparada*. En Valenzuela, Arturo y Linz, Juan J. (Eds.) *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza. Pág. 2013.

sector que si gana, lo gana todo. (Este último aspecto en particular será visto con mayor detalle más adelante).

Así las cosas, si un Presidente gobierna sin en apoyo del Legislativo, probablemente abuse de las facultades legislativas delegadas que posee (Decretos y Reglamentos), mientras que si dispone de mayoría en las cámaras, es usual (como ha ocurrido en la República Dominicana en más de una ocasión), que no se consulte, más que por mera formalidad y en muy pocas ocasiones, al resto del órgano legislativo, creando un clima de imposición, limitando el debate e impidiendo cualquier acuerdo efectivo. En el primer escenario, el deterioro de las relaciones Ejecutivo-Legislativo podría llevar a una situación de parálisis que haga completamente disfuncional el gobierno, y si es un mismo partido político el que detenta la mayoría congresual, es muy probable que sus miembros se empeñen en que así sea, pues ello aumenta las posibilidades de que en una próxima elección el partido de gobierno sea derrotado y ellos tengan oportunidad de acceder ya no sólo a la mayoría del Legislativo que ostentan, sino también al Ejecutivo. En el segundo de los casos, la posición dominante del Ejecutivo que tiene a su favor una mayoría legislativa debilita el diálogo democrático que se presupone en el seno de un órgano legislativo y usualmente distancia más al representante de sus representados y lo coloca en una situación de más férrea dependencia de las directrices de un partido que, al haber obtenido una mayoría significativa, se preocupa más por la pugna interpartidaria que por la cercanía con los votantes que en algún momento se la proporcionaron.

Igualmente es oportuna la reflexión que hace Linz sobre una de esas “facultades” que la Constitución otorga al jefe del Ejecutivo en los sistemas presidenciales al decir que “la libertad que tiene un presidente para elegir a sus colaboradores, la oportunidad para cambiarlos cuando sus opiniones dejan de ser deseables y la incapacidad cuando se produce una situación de este tipo de volver al parlamento con una base de poder independiente es muy probable que desanime a personas independientes, con ideas propias, que no se sentirán dispuestas a formar parte de un gobierno y comprometerse políticamente. En un sistema parlamentario, el que deje el gobierno puede usar su posición como parlamentario para cuestionar la política de un primer ministro en el seno del partido, en comités

legislativos y desde el escaño en el parlamento. Un presidente puede proteger a sus ministros de toda crítica, mucho más que un primer ministro, cuyos ministros pueden que tengan que hacer frente en el parlamento a preguntas, a las interpelaciones y censuras, en aquellos casos en los que, el principio de división de poderes se lleva a su conclusión lógica. Una vez más, las prácticas y las posiciones relativas del congreso y la presidencia en un sistema constitucional pueden modificar estas pautas implícitas, lo mismo que un primer ministro y sus gobiernos en este momento están pareciendo cada vez más a un presidente y a sus gobiernos en regímenes presidenciales.”⁴¹

De su lado, Stepan y Skach recuerdan que la indivisibilidad del cargo de la presidencia hará que los incentivos para la cooperación dentro de una coalición sean mucho menores y que en caso de darse negociaciones respecto a puestos importantes de gobierno, los mismos se dan, frecuentemente, en torno a los individuos y no en el marco de verdaderas y efectivas coaliciones. Por demás, sostienen que “en un sistema parlamentario, los partidos políticos menores que participan en la coalición gobernante son miembros institucionales del gobierno y a menudo pueden negociar no sólo los ministerios que van a recibir sino quien va a ser designado para el cargo. Todos los miembros de la coalición tienen un incentivo para cooperar si no quieren que el gobierno caiga. En estas circunstancias, democracias con cuatro, cinco o seis partidos políticos en la legislatura pueden funcionar bastante bien.”⁴²

2.5. Acumulación de Poder

Uno de los aspectos más relevantes del presidencialismo, y que es, si se quiere, resultado de otras características que hemos venido desarrollando, es el modo en cómo se acumula un excesivo poder en manos del presidente, no sólo como resultado de Constituciones demasiado permisivas, sino también por efecto de la distorsión que se crea en la práctica política diaria, muy en especial de nuestra América Latina.

⁴¹ Linz, Juan J. Op. Cit. Pág. 63.

⁴² Stepan y Skach, Op. Cit. Pág. 206.

El profesor Gabriel Bouzat, en su ensayo sobre la crisis política argentina y el presidencialismo observa como las diversas crisis políticas de su país deben ser vistas en conexión con la enorme concentración de poderes en el presidente, y con ella, las fuertes polarizaciones electorales, el antagonismo entre los partidos políticos, la dificultad para formar coaliciones estables, las oposiciones salvajes y desleales, las obstrucciones y bloqueos entre los distintos poderes del Estado, los abusos de poder presidencial y la dificultad para consolidar instituciones fuertes, agregando que a su modo de ver, “la reforma constitucional de 1994 no logró superar los principales defectos del sistema presidencial y que la desconcentración de las atribuciones presidenciales no fue suficiente para modificar las prácticas políticas originadas en la fuerte tradición presidencial.”⁴³

Resalta Bouzat que “la concentración de poderes en el presidente se contradice con los otros elementos del sistema institucional que fueron pensados para distribuir y descentralizar el poder. Esto ocurre porque la distribución del poder que persiguen esos elementos no se aplica donde el poder se encuentra más concentrado y, por consiguiente, es más ambicionado.”⁴⁴ Igualmente señala el jurista que esta acumulación de poder y el desenfrenado uso que frecuentemente le acompaña, rompe con los demás elementos del modelo consensual, con lo que se fomentan las tendencias mayoritarias a las que nos referíamos más arriba.

“Mientras los elementos del modelo consensual -separación de poderes, bicameralismo, federalismo- promueven la negociación y el diálogo entre las distintas fuerzas políticas, la presencia dominante del presidente distorsiona el sistema al hacer que dicha participación no tenga mayor incidencia en la acción de gobierno. El hecho de que todos los resortes del gobierno se encuentren concentrados en las manos de una persona que cuenta con un poder independiente, apoyado en un mandato del electorado, limita la influencia de los demás poderes institucionales. Ello determina una suerte de contradicción interna en el sistema porque rompe el equilibrio entre los poderes y distorsiona el sistema de pesos y contrapesos.”⁴⁵

⁴³ Bouzat, Op. Cit. Págs. 2 y 3.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ibídem, Pág. 9.

Esta acumulación de poder se ve aún más exacerbada por la manera en como los resultados se inclinan para favorecer a un ganador: a diferencia del sistema parlamentario en que múltiples partidos pueden convivir, e incluso se da a menudo que ninguno es lo suficientemente fuerte para formar por sí solo un gobierno y detentar el poder para la toma de la mayor parte las decisiones, en el sistema presidencial, tras los torneos electorales los resultados usualmente reflejan una situación de juego suma cero en el que gana, gana todo. Al respecto, comenta Marcela V. Rodríguez⁴⁶ que “las características que se encuentran presente en situación de juego suma cero son 1) indivisibilidad: los participantes son entidades discretas que no pueden combinarse. 2) los participantes están en un contexto en el cual los premios están determinados por el orden de prelación más que por la calidad absoluta, y 3) los premios están altamente concentrados en los primeros.”

En resumidas cuentas, se da en el presidencialismo con mucho mayor énfasis que en el parlamentarismo una marcada concentración del poder, que lejos de ser compatible con un esquema democrático que busca la “decisión de los más”, entrega a un solo individuo la toma de decisiones. Lo anterior provoca por demás la posibilidad de que el Presidente, influido por ese poder excesivo, ceda ante el tristemente célebre dictum de Acton al tenor de que el poder tiene a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente. De allí que sean frecuentes los casos en los que los presidentes experimentan bruscos giros tras haber alcanzado la cúspide de la administración pública y se hacen mucho más proclives a corrupción administrativa en tanto la misma les permite perpetuarse allí. En un gobierno parlamentario una situación como la descrita (un giro brusco –que curiosamente no se da casi nunca hacia la izquierda sino hacia la derecha y a la derecha extrema– por parte de quien encabeza al Ejecutivo), es mucho menos probable pues una vez que ha perdido el apoyo de la bancada que lo ha llevado a ocupar su cargo, su deposición es inminente, pues no le afecta la rigidez del sistema presidencial, que ha ocasionado casos en los cuales se ha perpetuado un gobierno claramente autoritario y malsano.

⁴⁶ Rodríguez, Marcela Virginia. (1992). *Sistemas Institucionales y Dinámica Política*. En Nino, (Ed.) *Presidencialismo puesto a prueba*, pp. 109-125. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales. Pág. 111.

Finalmente, esta acumulación de poder también debilita considerablemente el diálogo democrático y la posibilidad de que se formen coaliciones y consensos entre los diferentes sectores sociales, puesto que el presidente comprueba que por la energía que se concentra en sus manos puede tomar disposiciones y medidas que favorezcan sus intereses o los de los grupos que le sustentan, sin tener que negociar con aquellos que le adversan o que sostienen criterios opuestos. Por el contrario, el régimen parlamentario supone mejores condiciones para incrementar significativamente tanto la probabilidad de formación de coaliciones mayoritarias de gobierno como la probabilidad de mantención de esas coaliciones porque este sistema contiene incentivos fuertes para que se desarrolle un estilo generalizado de interacción política mucho más cooperativo que competitivo.⁴⁷

2.6. Carácter Unipersonal de la Presidencia y Colectivo del Parlamento.

Una diferencia entre los sistemas parlamentarios y presidencialistas, a la que se alude con frecuencia en la literatura académica, radica en que el presidente es el único que ostenta el poder ejecutivo, mientras que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo.⁴⁸

La presidencia debería hacerse colegiada con el objeto de facilitar el requisito del poder compartido. El Consejo Federal suizo se aproxima al tipo ideal de presidencia colegiada y poder compartido, aunque no se ajuste por completo al tipo “presidencialista”, dado que no es elegido por voto popular.”⁴⁹

2.7. La Posible Elección de un extraño

Otra crítica esgrimida por Linz hacia el presidencialismo y que no se verifica tan fácilmente en un sistema parlamentario es la escogencia de un presidente un tanto

⁴⁷ Ángel Flisbisch. “Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales”, presentado al seminario: “Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria”, organizado por la Universidad Católica de Chile, Santiago, 5-7 de septiembre de 1990. Citado por ⁴⁷ Rodríguez, Marcela Virginia. *Sistemas Institucionales y Dinámica Política*. En “Presidencialismo puesto a prueba”, pp. 109-125. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992. Pág. 111.

⁴⁸ Linz, Juan J. Op. Cit. Pág. 87.

⁴⁹ *Ibidem*. Pág. 98.

desconocido, sin previos aportes al sistema ni un perfil que permitiese a la población en general identificar sus posturas e identificarse o disentir de ellas. Sostiene este autor que el carácter personalizado de una elección presidencial hace posible, especialmente en ausencia de un sistema de partidos fuertes, el acceso al poder de un “extraño”. Con esto queremos decir un candidato que ni se identifica con un partido político ni recibe apoyo de ningún partido, un candidato que en algunos casos no tiene ni experiencia de gobernar ni incluso experiencia política, y que se presenta con un apoyo populista a menudo basado en la hostilidad a los partidos y a los “políticos”. (...) sólo en un sistema presidencial pueden candidatos como Fujimori o Collor de Mello aspirar al poder. Lo mismo sucede con líderes militares como Hindenburg, Mannerheim, Eisenhower y Eanes, aunque su éxito dependa del apoyo de partidos políticos.⁵⁰

En ese sentido, y habiendo experimentado en gran medida los efectos de tal situación, Walter Frederick Mondale, un destacado político de los Estados Unidos admitió que “a diferencia de un sistema parlamentario cuyos líderes son elegidos por sus compañeros que los conocen, nosotros hemos desarrollado un sistema de auto-nominación en el cual casi cualquiera con ambición puede presentarse como candidato a la presidencia. No es necesario que el candidato pase ningún test; él o ella no precisa una base de apoyo organizada; no es incluso ni siquiera necesario que haya sido elegido antes para ocupar un cargo público”.⁵¹

Esta cuestión puede parecer irrelevante para algunos, e incluso positiva para los que piensan que con ello se hace más plural y asequible la escalada de las posiciones electivas, lo que provocaría un incremento del involucramiento de las personas en el quehacer político y la consecuente robustez del sistema democrático. Sin embargo, se pasa por alto en dicho razonamiento la magnitud del poder que se está concediendo a un solo individuo y la trascendencia de su mandato. Si como ciudadano estoy dispuesto a renunciar a tomar decisiones que son importantes para mí, para que las tome un individuo que me representa,

⁵⁰ Linz, Juan J. Op. Cit. Pág. 65.

⁵¹ New York Times, 26 feb. 1992, pág. 52.

quiero saber cómo él piensa, cual es su posición frente a ciertos temas y cómo reaccionaría en determinados escenarios.

Por otro lado, aun cuando el caso planteado no se diese con el presidente, debe considerarse también la cuestión atinente a su sucesor. Como nos recuerda el propio Linz, uno de los temas más complejos relacionados con la vicepresidencia es la norma que asegura la sucesión automática en caso de fallecimiento o incapacidad del presidente, norma que en algunos casos se complica por el hecho de que el sucesor automático ha sido elegido separadamente, y puede representar una opción política, una coalición o un partido distinto al del presidente. O puede que el candidato presidencial lo haya impuesto como su compañero en la elección, sin tener en cuenta su capacidad tanto para ejercer el poder ejecutivo como para ganar el apoyo plebiscitario que el presidente tenía en el momento de su elección.⁵²

2.8. Lo Traumático de la Reelección y lo “Injusto” de su Prohibición.

Otro gran problema que presenta el presidencialismo para con el proceso democrático y que parece salvado o, cuando menos, reducido en un esquema parlamentarista es el tema de la regulación de la reelección presidencial.

En la República Dominicana, como se verá oportunamente los capítulos 4 y 5, la reelección ha sido uno de los temas más espinosos del presidencialismo y la figura que más ha variado (junto al periodo de gobierno) en las reformas constitucionales. El problema consiste en que la inexistencia de partidos verdaderamente organizados (probablemente en razón del poco incentivo que presenta el presidencialismo para ello), deja a los individuos la posibilidad de trazar sus metas personales más allá del interés de la organización política que lo promueve, la cual termina moviéndose finalmente a su gusto y no éste en razón de las directrices de aquella.

⁵² Linz, Juan J. Op. Cit. Pág. 76.

Esta situación, lamentablemente no es exclusiva de la República Dominicana, sino que resulta recurrente en toda América Latina de tal suerte que el profesor Sánchez Agesta sostiene que la continuidad de una persona en la función presidencial deviene en una particularidad del presidencialismo iberoamericano.⁵³ Se dan entonces una suerte de escenarios que por ser distintos no presentan necesariamente uno que sea positivo: Por un lado cuando el presidente de turno tiene la reelección inmediata abierta, se genera usualmente una fuerte corrupción administrativa alrededor del aparato reeleccionista, compitiendo en desigualdad sus adversarios y comprometiendo seriamente el patrimonio público.

Otro caso es que se da cuando el presidente no tiene abierta la reelección inmediata (por disposición de la Constitución), pero cuenta con mayoría en el congreso, lo que le lleva a procurar la reforma de la Constitución, aun cuando dicho proceso le cueste un gran prestigio político y en ocasiones también un alto costo económico⁵⁴, aspecto este último que nunca significa una disminución de su patrimonio personal, pero sí de las arcas públicas. Un tercer escenario aparece cuando la reelección consecutiva (por lo traumática que suele ser), es erradicada del texto constitucional, pero permitida luego de que transcurre un periodo de gobierno (situación actual en la República Dominicana y en muchos otros países de Latinoamérica). Ocurre entonces que el gobernante de turno, previendo su retorno, pasado el periodo siguiente, complace durante las postrimerías de su gobierno de manera desmedida a ciertos sectores empresariales, militares, religiosos, extranjeros y de otras índoles, que le aseguren su retorno eventual, situación esta que nuevamente, genera una corrupción desmedida.

En vista de los escenarios ya descritos, una de las medidas promovidas por muchos ha sido la erradicación de toda posibilidad de reelección presidencial, lo cual, dicho sea de paso, luce menos nocivo que cualquiera de los escenarios antes descritos. Sin embargo, ello

⁵³ Sánchez Agesta, Luis. (1980). *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Madrid. Pág. 247.

⁵⁴ Hace poco más de una década la República Dominicana experimentó una situación similar, cuando en el año 2002, el presidente de turno, Ing. Hipólito Mejía, intentó modificar la Constitución de 1994 que prohibía la reelección consecutiva, contando con una abrumadora mayoría en el Senado de la República, pero no así en la Cámara de Diputados, cuestión que le hizo incurrir en severo gasto para comprar a diputados de otros partidos que le permitieran modificar a su gusto la Carta Magna, aspecto que, junto a la crisis económica del momento, marcó todo el proceso electoral que concluyó con su derrota, poco después.

presenta igualmente la dificultad de que sería una sanción inmerecida para aquellos que se desempeñasen ejemplarmente en el cargo, y en cierto modo para el pueblo que desearía que personas como tales, se desempeñasen durante más tiempo a la cabeza del gobierno.

En resumidas cuentas, como puede verse, el esquema presidencialista crea una situación espinosa en torno a la reelección que no parece tener una solución del todo claro. En parlamentarismo, por el contrario, Como bien apunta Linz, “si bien surgen problemas similares cuando un líder distinguido deja el cargo de primer ministro, pero se siente capacitado y dispuesto a volver al poder. La necesidad, sin embargo, de mantener la unidad del partido, la deferencia que los otros líderes del partido y su sucesor probablemente le muestra y la conciencia que tiene el sucesor de que necesita la cooperación de un líder poderoso que no esté en el gobierno pueden facilitar la alternancia de dos líderes de un mismo partido. El líder que sale sabe que en cualquier momento puede ser llamado para volver al cargo, y su sucesor también sabe que existe esa posibilidad. La conciencia que ambos líderes tienen de que un enfrentamiento podría ser costoso para ambos crea una situación que frecuentemente facilita el compartir el poder”.⁵⁵

2.9. Quiebre y Golpes de Estado.

Si bien las rupturas violentas, quiebres institucionales y golpes de Estado militares no son necesariamente características del presidencialismo, así como tampoco están exentas de acontecer en el marco de un gobierno parlamentario, resultan mucho más comunes en el marco del primero de estos dos sistemas de gobierno, precisamente en virtud de los aspectos que se han venido desarrollando más arriba (inestabilidad, rigidez, acumulación y personificación del poder, conservadurismo, tendencias al sistema mayoritario, etc.).

Siendo que resulta altamente probable que un presidente no cuenta con las mayorías legislativas a su gusto, es común que gobierne mediante decretos y mueva con ello a enfrentamientos con diversos sectores que pueden poner fin trágico a su mandato en violación al orden constitucional, produciendo un quiebre democrático. Pero en la otra cara

⁵⁵ Linz, Juan J. Op. Cit. Pág. 52.

de la moneda, con un Legislativo totalmente a su favor, su tendencia al totalitarismo podría ser marcada y terminar con una democracia solamente electoral, pero jamás representativa ni deliberativa. Ejemplos de ambos casos, en nuestra América abundan.

En el campo opuesto, los gobiernos parlamentarios necesitan ciertas mayorías mínimas para formarse y mantenerse (el gobierno presidencial la amerita para formarse, pero si la pierde, la Constitución le garantiza un periodo preestablecido del que no puede ser depuesto sin violentarla, aun cuando las grandes mayorías le repudien). En ese orden de ideas, cuando un gobierno pierde la confianza de la legislatura, hay salidas en el esquema parlamentario para evitar los referidos quiebres, pues como afirman Stepan y Skach⁵⁶, “si se considera que un gobierno ha perdido la confianza de la legislatura, se le puede obligar a dimitir mediante el simple voto político de censura”. En todo caso, la crisis en el presidencialismo amenaza con un quiebre democrático, mientras que en el parlamentarismo las vías para liberar la presión pueden evitar que una crisis de gobernabilidad se convierta en una crisis del régimen.⁵⁷

2.10. ¿Presidencialismo vs Democracia?

La última observación de aspectos que emergen del presidencialismo y se adaptan o se contradicen con la democracia que haremos será un eco de una espectacular argumentación elaborada por el profesor Marcelo Alegre en la parte final de su ensayo “Por una Democracia sin Presidentes”.⁵⁸

El jurista argentino sostiene que el presidencialismo no tiene solo problemas de eficacia, sino su estructura choca directamente con la democracia. Al estructurar su teoría de la democracia alrededor de “una idea simple de igualdad” que se traduce en una igualdad moral⁵⁹, señala “notas mínimas” que debe contener un sistema político para

⁵⁶ Stepan, A. y Skach, C. Op. Cit. Pág. 203.

⁵⁷ Se recomienda la obra de Linz y Stepan *The Breakdown of Democratic Regimes (1978)* para una diferenciación teórica entre crisis de gobierno y crisis de régimen.

⁵⁸ Alegre, Marcelo. Op. Cit. Pág. 22.

⁵⁹ El doctor Alegre sostiene que la idea simple de igualdad es la igualdad moral de las personas, bajo cualquiera de sus formulaciones, sea que todos somos “igualmente humanos”, “igualmente valiosos”,

respetar tal igualdad moral de las personas. Sostiene que en primer lugar la democracia, como forma política de la igualdad, requiere, al menos, ser diseñada de modo de no amplificar ciertas voces en desmedro de otras, o de modo de no privilegiar indebidamente las preferencias de ciertas personas en lugar de las de otras.⁶⁰ Apunta en segundo lugar, que en el corazón de la democracia está la regla de la mayoría, ya que cualquier otra forma de decisión implicaría darle un peso extra a ciertas personas o grupos. Las mayorías deben influir en el gobierno de manera significativa y sin excesivos obstáculos institucionales. Y en tercer lugar, concluye argumentando que la igualdad se manifiesta a través de los derechos. (Todos, no sólo los clásicos, sino también los sociales y económicos), para los cuales, resalta, se necesita de estados que promuevan la tolerancia, la libertad de expresión, la mayor amplitud de proyectos de vida disponibles, al tiempo que reformen de manera persistente las desigualdades estructurales que niegan a las grandes mayorías el disfrute de los derechos que otros tienen a su disposición.⁶¹

Según el análisis del profesor Alegre, los tres requerimientos de la igualdad son vulnerados por el presidencialismo. Afirma que el presidencialismo degrada la calidad deliberativa de la democracia (debate escaso, asimétrico e imperial que culmina en negación del diálogo racional e igualitario, alta polarización que deteriora la calidad de la discusión pública, exacerbando las posturas más intransigentes y -en razón de la concentración de funciones en el ejecutivo-, desplazamiento del centro de las decisiones de las legislaturas, oscureciendo las razones detrás de las medidas más trascendentes, que suelen adoptarse en secreto, en los despachos ministeriales). Señala que este sistema de gobierno también resulta difícilmente compatible con el segundo requisito igualitario, el del autogobierno colectivo y respecto del tercer requerimiento igualitario (un clima de respeto de los derechos), sostiene que el presidencialismo tampoco resulta la mejor opción.⁶²

“igualmente dignos”, “igualmente respetables”. Puede ser útil notar que los fundamentos de la idea de igualdad moral, es decir la capacidad de dar y recibir justicia, evaluar, o conducir una vida, coinciden en el valor de elegir.

⁶⁰ El propio carácter deliberativo de la democracia, como insistía Carlos Nino, responde a un requerimiento igualitario. La democracia exige un diálogo entre iguales, a través de foros abiertos a todos, y de un sistema político que amplifique las diversas perspectivas y garantice la confrontación abierta de ideas y propuestas.

⁶¹ Alegre, Marcelo. Op. Cit. Pág. 24.

⁶² Los elementos autoritarios del presidencialismo contribuyen a explicar el fenómeno de las “democracias antiliberales”: en América Latina se observa una tendencia al deterioro de los derechos individuales, la libertad de expresión, las garantías judiciales, y, muy especialmente, de los derechos socio-económicos,

Finalmente, Alegre sentencia que “el presidencialismo es inaceptable desde una concepción democrática del gobierno, porque colisiona con algunos requerimientos de una teoría de la democracia de manera frontal (la personalización del poder, la distorsión de preferencias, la baja calidad deliberativa, la inestabilidad política, el deterioro de los derechos). Pero existen formas más indirectas en que el presidencialismo puede resultar antidemocrático, ya que requiere para funcionar eficazmente (es decir, para evitar parálisis y bloqueos) de factores que son cuestionables desde una perspectiva democrática, como sistemas electorales no proporcionales, y, tal vez, intolerablemente amplias delegaciones de facultades legislativas al ejecutivo.”

Llegados a esta parte, puede resultar incluso difícil de creer cómo es posible que nuestros pueblos latinoamericanos hayan abrazado el presidencialismo como método de gobierno cuando diversos y relevantes autores han dado tan buenas razones para repensarlo. Llama la atención, sobre todo, que en las últimas tres décadas, cuando en cierto modo se ha “relanzado” la democracia latinoamericana tras una larga época de dictaduras y gobiernos militares, el enfoque esté muchísimo más centrado en la parte dogmática de nuestros textos constitucionales que en la organización del poder en la Norma Sustantiva (y la práctica que se desprende de ella), no porque los Derechos Fundamentales no sean preponderantes, sino porque parece ser claro que con una estructura orgánica deficiente, como la nuestra, pocas garantías protegen tales derechos, y, si como afirmó un ilustre jurista, estos últimos valen solo aquello que valen sus garantías⁶³, parece ser que estamos escogiendo por nuestra propia voluntad, un sistema de gobierno que por más declaraciones, Constituciones, tratados internacionales, leyes y demás fuentes normativas tenga, estará, desde su misma estructura, incapacitado para asegurar su respeto y protección.

amenazados por la mayor desigualdad del planeta. América Latina necesita reformas estructurales para corregir enormes desigualdades estructurales de tipo político, social, económico. Desde esta perspectiva el presidencialismo es problemático por al menos dos razones. En primer lugar, porque este sistema hace más difíciles los cambios. En los sistemas presidencialistas existe una probabilidad mucho mayor de un gobierno minoritario que la que existe bajo los sistemas parlamentarios (el doble, más precisamente). En estas situaciones, en las que el presidente y el legislador pivot están distanciados políticamente, se producen bloqueos que impiden, dificultan, encarecen, o demoran las reformas del status quo. En segundo lugar, estos bloqueos generan frecuentemente inestabilidad política, y consiguientemente crisis políticas y sociales. Se encuentra abundantemente demostrado que las crisis golpean más duramente a los sectores más desaventajados. De modo que resulta al menos plausible vincular al presidencialismo con la perpetuación de la desigualdad social y económica.

⁶³ Hart, H. L. (citar).

A todo esto, aquellos que defienden el presidencialismo (algunos de ellos con posturas muy interesantes como las de Shugart, Carey, Mainwaring, Persson y otros) señalan que las características a las que nos hemos referido más arriba pueden significar ventajas en determinados escenarios, respecto a cuestiones como la posibilidad de los electores de identificar posibles gobiernos previo a las elecciones, la facilidad de identificar al responsable de las medidas (positivas o negativas), un mejor funcionamiento del sistema de separación de poderes, entre otros aspectos de interés.

No obstante, un estudio pausado de la historia de América Latina demostraría fácilmente lo endeble de tales ideas al momento de llevarse a la praxis, mientras que la de los gobiernos parlamentaristas representa otra cara de la moneda. Igualmente debe recordarse que el caso de los Estados Unidos no es un buen ejemplo para someterlo al debate, por tratarse de un caso único y por tanto extraño. Respecto a ese punto abundaremos más, eventualmente.

Finalmente, es bueno recalcar que aún la mejor doctrina en “defensa” del presidencialismo coincide con sus críticos en la mayoría de los aspectos esenciales⁶⁴, afirmando que el presidencialismo tal como se ejerce de modo general resulta menos adecuado que el parlamentarismo para sostener gobiernos democráticos. Cuestionan, sin embargo, ciertos planteamientos categóricos a favor del parlamentarismo y sugieren que una vez tomadas ciertas medidas, el presidencialismo *podría* ser viable. Evidentemente, no parece ser sensato apostar por lo que “podría” ser viable frente a lo que ha probado serlo, a no ser que existan razones especiales para un sistema particular. Sobre esta última posibilidad de viabilidad del presidencialismo en un escenario particular, discutiremos más en el capítulo 5, al tratar el caso dominicano.

⁶⁴ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. Juan J. Linz: *presidencialismo y democracia. Una revisión crítica*. En Revista Latinoamericana de Política Comparada. Vol. No. 7, julio 2013. Pág. 33 – 60.

Sección Primera
El Presidencialismo en la República Dominicana:
Origen, “exportación”, y Evolución

La presente sección pretende ser un nexo entre los aspectos teóricos que vimos en los dos primeros (en lo que llegamos a la conclusión de que ciertamente es la democracia la vía óptima para nuestro desarrollo social, pero no así el presidencialismo como sistema de gobierno ideal para su óptima funcionalidad) y el contenido normativo, así como sus marcadas incongruencias y desviaciones del presidencialismo en la República Dominicana.

En ese orden de ideas, queremos observar en los dos capítulos que componen la presente sección, primero, el origen del presidencialismo en los Estados Unidos y la aparentemente exitosa evolución del mismo dentro de dicha nación, así como su sonoro fracaso cuando se intentó exportar hacia una América Latina con condiciones (históricas, sociales, económicas, culturales, políticas, religiosas y de otras índoles) totalmente distintas. En segundo lugar observaremos como este esquema presidencial se origina en la República Dominicana, como sentencia la sabiduría popular “con defectos de fábrica”, dando origen a excesos y desproporciones que se han propagado a lo largo de toda nuestra historia republicana.

Pretendemos que esta visión histórica, tanto del origen del presidencialismo en Norteamérica y las características que propiciaron su desarrollo y fortalecimiento, así como de su “exportación” hacia la República Dominicana y su extraña mutación (y desarrollo indómito), nos permita comprender mejor las desviaciones del hiperpresidencialismo a la que haremos referencia en la sección segunda de este trabajo y lo imperiosas que son las reformas que presentaremos.

Capítulo 3

El Precedente Norteamericano y su Influencia en América Latina.

Si bien hay una crítica general y dura contra el presidencialismo como sistema de gobierno en el mundo en la que han participado figuras del nivel de Linz, Sartori, Lijphart, Valenzuela, Nino, Alegre, y muchos otros, un punto en el casi todos sus detractores concuerdan con aquellos que lo defienden, como Shugart, Carey, Mainwaring y otros, es que en los Estados Unidos, el presidencialismo, si bien podría ser moralmente cuestionable, resulta sumamente estable y funcional.

Lo anterior, sin embargo, ha sido una característica casi única de dicha nación, lo que ha traído siempre la cuestión respecto al porqué de tal situación, mientras que en las demás naciones que han tratado de “exportar” este sistema de gobierno, el fracaso ha sido más o menos generalizado, justificando consigo posturas tan recias como las que se reseñaron en el capítulo anterior. ¿Qué hay, entonces, en los Estados Unidos, que hace que funcione el presidencialismo? ¿En qué radica el fallo de Latinoamérica? Probablemente no exista una sola respuesta correcta a tal interrogante, pero es posible que si observásemos por un momento el origen y la evolución del aludido sistema de gobierno en uno y otro escenario, podamos encontrar elementos que sirvan para ilustrar mejor este punto.

El sistema presidencialista norteamericano tiene su origen en el proceso de ruptura que desemboca en la revolución americana de 1776, dando lugar a un profundo debate sobre la necesidad de un diseño institucional alejado de la impronta monárquica característica de Gran Bretaña, la antigua metrópoli: el resultado de dicho debate será la constitución de 1787, que sienta las bases de un sistema que será fuente de inspiración en el resto de la región a lo largo de los siglos XIX y XX.⁶⁵

La pregunta obligatoria sería entonces, ¿por qué un sistema presidencial en el nacimiento de los EEUU? David Ortiz Jr. ensaya tres razones elementales en un interesante

⁶⁵Leiras Santiago C. *Los Presidencialismos en Estados Unidos y América Latina: nuevas (o no tan nuevas) reflexiones en torno de viejos debates*. Revista de ciencias políticas, No. 6, art. 1. Recuperado en fecha 07 de junio de 2014 de www.revcienciapolitica.com.ar/num6art.1.php

trabajo que intitula “La Presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?” Sostiene Ortiz que en primer lugar fue relevante la división entre los Estados y ausencia de mecanismos para hacer respetar las decisiones del Congreso, así como la gran deuda en razón de la guerra independentista junto a la falta de una solución colectiva para este problema, y, finalmente, las revueltas de los deudores y el temor de los terratenientes. Lo determinante era una cuestión de fuerza y estabilidad, aunque con todo y la evidencia de los puntos señalados, resulta impresionante el hecho de que se consiguiese un consentimiento tan absoluto.⁶⁶

En todo caso, tras llegar a Filadelfia y tras muy extensos debates, los “padres fundadores” fueron pasando poco a poco de sus temores iniciales respecto a un gobierno demasiado enérgico, a la idea de que lo que necesitaban en ese momento era un gobierno fuerte⁶⁷ que unificara a la naciente nación y pudiese afrontar con éxito los retos que tenía en frente.⁶⁸

Así las cosas, el presidencialismo de los Estados Unidos, proviene tanto de las circunstancias inmediatas que rodearon a la Convención, como del contexto histórico y del debate político continuado que se produjo. El papel de Washington durante la Convención, y la confianza que los constituyentes tuvieron en su capacidad para manejar el cargo, dieron como resultado una Presidencia cuyas competencias y deberes podían, en gran parte, definirse de manera individualizada.⁶⁹ Con esto en mente, “Washington estableció la Presidencia como poder central de la rama ejecutiva del nuevo Estado. Mantuvo

⁶⁶ Ortiz Jr, David. *La Presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?* Pág. 15. Recuperado en fecha 12 de mayo de 2014 de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1089758>.

⁶⁷ Véase al respecto la obra de Michael Genovese, *The Power of the American Presidency 1789 – 2000*.

⁶⁸ Ortiz Jr entiende que históricamente, existían varios modelos en los cuales pudieron inspirarse, además de las experiencias familiares e inmediatas recién comentadas. Fundadores y Padres de la Constitución eran gente de cultura muy extensa, y sin duda conocedores de precedentes históricos tales como la democracia ateniense, cuyo colapso acrecentaba sus temores acerca de la inestabilidad del sistema democrático puro. Conocían también la República romana, y su historia admonitoria acerca de los riesgos de rivalidad entre ejecutivo y legislativo, que acabaron por traerle su ruina y hacerle caer en un imperio. Además, los constituyentes vieron otra nota positiva de autoridad política en la organización de la Confederación Iroquesa. De hecho, su organización política serviría de modelo para el Plan de Albany de Benjamín Franklin de 1754, estando los constituyentes familiarizados con las virtudes y los vicios de tal sistema.

⁶⁹ Ortiz Jr, David. Op. Cit. Pág. ¿?

cuidadosamente el mando sobre el cargo, no cediendo jamás su autoridad a los secretarios del gabinete, ni delegando sus competencias en ninguna de las otras ramas del Estado.”⁷⁰

El resultado de un inicio como el descrito fue un presidencialismo que si bien no se diseñó propiamente hablando, tan poderoso como lo vemos hoy, fue moldeado por los que se desempeñaron en el cargo, hasta convertirse en una jefatura sólida que absorbía numerosas funciones. El jefe del Estado (y del Ejecutivo) se hizo amo y señor de una compleja administración pública (que se fue complejizando muchísimo más, claro está, con el paso del tiempo), siendo cúspide de una vasta burocracia que ha crecido vertiginosamente desde entonces.

Llegados a esta parte, sería muy interesante poder observar con algún detenimiento la manera en como ese presidencialismo norteamericano evolucionó durante los últimos 227 años, pero ello, evidentemente, nos tomaría un tiempo y un espacio del cual no disponemos, además que nos apartaría quizás un poco de objetivo central de este trabajo, por lo que tomaremos solamente algunas pinceladas históricas para determinar como ese presidencialismo de naturaleza ambigua en el diseño original, debido a la “fe y confianza” de los llamados padres fundadores en aquel que sabía que iba a ser el primer presidente, mutó por la influencia, no sólo de Washington, sino de muchos otros que, por las circunstancias que rodearon sus respectivos mandatos, determinaron como aquel, quizás algunos más, la fuerza del cargo al día de hoy.

Como bien señala Michael Riccards en su obra *The Ferocious Engine of Democracy*, tal ha sido la manera en como los diversos presidentes han influenciado el presidencialismo norteamericano que podría hablarse de hoy de “modelos” de presidencialismo. Precisamente Riccards se propone 6 modelos o tipos que son: Federalista, Jeffersoniano, Jacksoniano, Whig, de Lincoln, y de Roosevelt.⁷¹ El modelo federalista⁷²,

⁷⁰ Bunch, Jr, Lonnie, et al. *The American Presidency, a Glorious Burden*. Pág. 34.

⁷¹ Para una visión más detallada de esta clasificación, véase el primer volumen de la obra *The Ferocious Engine of Democracy: A History of the American Presidency*, (1997) de Michael P. Riccards.

⁷² Riccards pone como ejemplos de este modelo las presidencias de George Washington (1789-1797), John Adams (1797-1801) y John Q Adams (1825-1829), cayendo según el autor, en el olvido hasta que fue retomado por presidentes recientes como Reagan y Bush padre.

estaba muy ligado a la popularidad del presidente, mientras que el jeffersoniano⁷³ se caracterizaba por la fuerte actividad de los partidos. En el caso del modelo jacksoniano, había una agenda un tanto populista (más cercanía con el pueblo) y distanciamiento con el Legislativo, mientras que el modelo Whig⁷⁴ se caracterizó por su apelación a toda la nación, su agenda reformista y respeto hacia el congreso.⁷⁵

Ahora bien, los últimos dos modelos fueron sin lugar a dudas los que mostraron como realmente se inflaron desmedidamente los poderes del presidencialismo norteamericano. En el primero de ellos, se dice a menudo que Lincoln presidió un “Estado ejecutivo”, asumiendo unos poderes enormes, de una manera que excedió a la de cualquier otra presidencia anterior. Más tarde, sin embargo, su presidencia serviría como modelo a las de Woodrow Wilson (1913-1921), Franklin D. Roosevelt (1933-1945), Harry S. Truman (1945-1953), Lyndon B. Johnson (1963-1969), y Richard M. Nixon (1969-1974). En el caso de FD Roosevelt, (a quien se le suele considerar como el primer presidente moderno, además de autor de la mayor expansión de competencias presidenciales tanto internas como internacionales que haya visto el cargo en toda su historia), los cambios introducidos por él fueron tan marcados que desde entonces no ha habido retorno (ni intento) al sistema anterior. Se encargó de dirigir la promulgación de un número extraordinario de leyes de gran importancia y que abrieron nuevos caminos. Expandió el poder de la Presidencia hasta tal punto, que ésta ya nunca podría volver a ser desempeñada bajo el modelo Federalista o tradicional. Fue él quien consolidó la Presidencia en su forma contemporánea, y lo hizo sobre bases tan firmes, que todos los presidentes posteriores han tratado de emularle en alguna ocasión. Todos los presidentes de la época posterior a Roosevelt, por ejemplo, han hecho uso de la radiodifusión de sus discursos para informar y conectarse con el pueblo americano, tal y como el cuatro veces presidente hiciera de forma pionera con sus «charlas junto al fuego». Ningún presidente después de él ha desperdiciado la oportunidad de emplear las situaciones de emergencia nacional para tratar de ampliar sus propias competencias. Aunque el Congreso ha disfrutado de algunos periodos breves de capacidad

⁷³ El modelo de Jefferson (1801 – 1808) sería imitado por alguno de sus sucesores inmediatos como Madison y Monroe, si bien John Q. Adams retomó el modelo seguido por su padre.

⁷⁴ Ejemplos de este modelo podrían ser William Henry Harrison (1841) y John Tyler (1841-1845).

⁷⁵ Ortiz Jr, David. Op. Cit. Pág. 33.

de obstrucción, ya nunca ha conseguido volver a tomar las riendas del Estado ni dominar al ejecutivo como lo hiciera en la era anterior a FDR. En verdad, una muestra más de la influencia de FDR sobre la Presidencia de los EE.UU., lo constituye la aprobación de la 22ava enmienda a la Constitución en 1947, por medio de la cual la estancia de un presidente en el cargo quedó formalmente limitada para siempre a dos mandatos.⁷⁶

Ahora bien, con todo y lo que hemos visto de la manera en cómo se infló el presidencialismo norteamericano tras un abierto diseño original, resulta interesante que sigue siendo, aún así, un presidencialismo más limitado que el de América Latina, y quizá en parte, la combinación de su limitación constitucional y el poderío de su gestión, ha provocado la funcionalidad que le caracteriza. Ejemplos de lo que señalamos (algunos de los cuales están también constitucionalmente configurados en nuestra América Latina, si bien otros no), son el hecho de que el Presidente es comandante en jefe de las fuerzas armadas, pero sólo el Congreso puede declarar la guerra. El Presidente puede nombrar altos cargos ministeriales y burocráticos, pero el Congreso puede vetar los nombramientos. El Presidente puede proponer las leyes, pero sólo el Congreso puede promulgarlas. El Presidente puede oponer su veto a la legislación que considere que no sirve a los intereses de la nación, pero el Congreso puede superar ese veto mediante una mayoría de dos tercios. El Presidente puede cambiar el curso de la jurisprudencia a través de su facultad de designar a los nuevos jueces del Tribunal Supremo y del sistema judicial federal, pero una vez nombrados, los magistrados bien pueden fallar en contra del ejecutivo, sin que en teoría al menos, le deban nada al Presidente que les nombró.

En resumidas cuentas, parece ser, que a partir de 1787 el presidencialismo norteamericano ha tomado un camino que, poco a poco, lo ha traído bastante cerca de “la impronta monárquica de Gran Bretaña” como mencionó Leiras (citado al inicio de este capítulo), de la cual supuestamente quiso alejarse en aquel momento. Sin embargo, su funcionalidad hasta el momento está fuera de dudas, cuestión que, sin lugar a dudas, ha ameritado, más allá de la limitación constitucional de la que recién habíamos mención, de

⁷⁶ Ortiz Jr, David. Op. Cit. Pág. 35.

la existencia de normas y prácticas de carácter paraconstitucional, que explican esta viabilidad de la pragmática experiencia presidencialista norteamericana.⁷⁷

Llegados a esta parte, todo lo anterior nos trae consecuentemente a la dilucidación de dos cuestiones trascendentales: en primer lugar, determinar posibles causales en razón de las cuales esta funcionalidad que se atribuye al sistema en los Estados Unidos no ha podido ser vista en los países –sobre todo de nuestra América Latina– a los que se ha intentado “exportar”, y en segundo lugar, y no menos importante, cuestionar si la funcionalidad del presidencialismo en los Estados Unidos lo convierte en un sistema óptimo para el desarrollo de una democracia deliberativa.

Respecto a la primera cuestión, algunas respuestas que podríamos ensayar en torno al sonado fracaso del presidencialismo en América Latina (y en general en todo el mundo con la excepción de Francia, y nótese que en un período de tiempo no tan largo como en Norteamérica), estarían ligadas a:

- Contexto histórico (político) particular en que se fundó el presidencialismo en los Estados Unidos. Esto tanto por el papel que jugaron sus líderes, así como por la fuerza que tenían en ese momento las teorías de los ilustrados acerca del legislativo opuesto al ejecutivo, poderes del Estado separados pero equilibrados, soberanía limitada frente a soberanía popular, y republicanismo constitucional frente a democracia constitucional. En el momento en que diversos países de América Latina intentaron hacer lo propio, estas ideas habían perdido validez y las circunstancias del primer caso no pudieron repetirse.
- Estructura Política de los Estados Unidos: de un modo u otro, la separación de poderes en dicho país es una realidad, y como tal habilita la funcionalidad del presidencialismo. En América Latina, para cuando se hicieron los primeros ensayos republicanos, la idea de un líder fuerte que estuviese por encima de todos los demás, estaba demasiado arraigada en la población, de forma que aún cuando muchas

⁷⁷ Leiras Santiago C. Op. Cit. Pág. 11.

primeras Constituciones consagraron la separación de poderes, la misma nunca existió, y el presidencialismo nació viciado. República Dominicana es un ejemplo ideal del caso.

- La combinación de fuerzas y debilidad del federalismo: tras las dificultades de un federalismo fuerte (más poder en los Estados que en la nación), previo a la Constitución de 1787, se creó un esquema en el que los cincuenta estados tienen abundantes competencias legales, financieras y sociales; pero cuando haya un conflicto de normas, la ley estatal estará casi siempre subordinada a la ley nacional o federal. Lo propio no ocurre en América Latina donde no hay federalismo en todos los casos, existiendo estados unitarios como la República Dominicana, donde la concentración del poder en una estructura, a veces en una sola persona, es más común.
- Un cuarto y último aspecto a tomar en cuenta es el respeto de la población para con la parte orgánica de la Constitución. Comenta David Ortiz Jr. que “lo que hace de la Constitución de EE.UU. un documento único es el sentimiento que despierta en el pueblo norteamericano. No es ninguna exageración afirmar que los norteamericanos sienten veneración por su Constitución. Aunque la Constitución haya sido enmendada, proceso bastante difícil por lo demás ya que requiere que dos tercios de los estados ratifiquen una enmienda para que se convierta en ley, el texto en sí nunca ha sido reescrito ni reemplazado. A título de comparación, Francia ha conocido al menos media docena de constituciones desde la promulgación de la primera en 1791. España ha tenido al menos ocho entre la redacción de la primera, en 1812, y su Constitución más reciente, que data de 1978. Los americanos, por contraste, resultan extremadamente conservadores y respetuosos con un documento que se escribió en el siglo XVIII, pero del cual se espera flexibilidad suficiente para poder confrontar los problemas del siglo XXI.”⁷⁸

⁷⁸ Ortiz Jr, David. Op. Cit. Pág. 64.

Finalmente, y respecto al primer punto (optimalidad del presidencialismo norteamericano para un gobierno democrático, más allá de su funcionalidad en la praxis diaria), haremos referencia a la interesante obra de Sanford Levinson intitulada “Nuestra Constitución Antidemocrática”, en la que el jurista señala críticamente los aspectos de la Constitución norteamericana que se alejan de los parámetros democráticos.

Levinson sostiene que el esquema presidencial que se desprende del artículo II de la Constitución norteamericana (modificado en el 1804 por la duodécima enmienda), produce un presidente demasiado poderoso, escogido mediante un proceso indefendible, y que no puede ser reemplazado, salvo muy escasos casos, incluso cuando sea manifiestamente incompetente.⁷⁹

Respecto al sistema electoral utilizado en la nación estadounidense, el célebre profesor de la Universidad de Texas critica fuertemente la existencia de los Colegios Electorales, pues afirma que, por un lado, la voluntad de la mayoría no decide necesariamente quien es elegido presidente, y por el otro, produce que los candidatos presidenciales reformulen completamente sus programas atendiendo las preferencias de los miembros de los referidos colegios, que no son necesariamente una digna representación del pueblo que los ha escogido previamente. Por eso cuestiona rudamente que los Colegios Electorales designen como presidentes a candidatos que no lograron una mayoría absoluta en la votación popular y, al menos en dos ocasiones⁸⁰ en los últimos cincuenta años, a candidatos que terminaron segundos en la votación popular.⁸¹

Esta situación fue incluso advertida desde un inicio por el propio Madison, como nos recuerda Edwards al citar una carta del padre fundador dirigida a Georges Hay.

*“La regla actual de votación para presidente por parte de la
Cámara de Representantes es una desviación tan grande del*

⁷⁹ Levinson, Sanford. (2012). *Nuestra Constitución Antidemocrática*. Madrid: Marcial Pons. Pág. 121.

⁸⁰ Ejemplo de ello son las elecciones de 1960 y del 2000, cuando Richard Nixon y Al Gore, respectivamente, obtuvieron una mayor cantidad de votos que sus opositores, John F Kennedy y Georges W. Bush. Quienes finalmente se alzaron con el triunfo.

⁸¹ *Ibíd*em, 128.

principio republicano de igualdad numérica, e incluso de la regla federal que debilita la igualdad numérica en pos de una igualdad estadual, y que está también tan cargada de una tendencia perjudicial en la práctica, que se impone que los mejores y más considerados amigos de la Constitución la enmienden en lo relativo a este punto.”⁸²

Sin embargo, no parece existir una voluntad política tendente a un cambio del esquema constitucional. Por ello, con visible amargura, el académico señala que “en un momento en que los Estados Unidos se han lanzado en una cruzada para exportar la “democracia” alrededor del mundo, vale la pena preguntarse si algún país comprometido con la democracia imitaría el proceso estadounidense de selección presidencial. Uno no necesita especular sobre la respuesta. Ningún país lo ha hecho, por la razón buena y suficiente de que nuestro sistema tiene poco que ver, si es que algo, con un apego a los valores democráticos.”⁸³

Otro aspecto que Levinson critica, y con bastante lógica, es lo tardía que resulta la toma de posesión del presidente electo, dilación esta que entiende innecesaria, inexplicable y perjudicial. Sirvan como ejemplo el caso del Lincoln al llegar a la presidencia tras la derrota de Buchanan o de FDR tras la desastrosa derrota sufrida por el desafortunado presidente Hoover. En ambos casos la nación pasaba por situaciones de mucha tensión política, pero en ninguno hubo un líder en la Casa Blanca que pudiese tomar decisiones y ejecutar políticas públicas eficientes, pues el electo nada podía hacer, y el saliente poco interés tenía ya.

La situación anterior puede incluso agravarse en los casos de notoria incompetencia del presidente saliente, lo que trae a otra cuestión analizada por Levinson. ¿Qué ocurre cuando nos equivocamos y votamos por un sujeto incompetente? ¿Quedamos atados a esta

⁸² James Madison a Georges Hay, 23 de agosto de 1823, citado en Edwards, George C. *Why The Electoral College is Bad for America*. Yale University Press, 2005, pág. 73.

⁸³ Levinson, Sanford. Op. Cit. 125.

decisión durante el período del gobierno de forma irremisible? La respuesta es harto conocida.

La rigidez del mandato del presidente es tal vez el contraste más vívido entre el sistema de gobierno estadounidense y los sistemas parlamentarios, que son mucho más comunes en el mundo. Volvamos nuevamente al caso de Gran Bretaña. Los miembros del partido conservador en 1990 se deshicieron sin ceremonias de Margaret Thacher, quien en ese momento era la primera ministra de mayor duración en la historia (incluyendo ambos sexos), cuando llegaron a la conclusión de que se había vuelto una carga electoral al promover políticas patentemente impopulares (y, según muchos pensaban, indefendibles). Literalmente, John Major se mudó a Downing Street al día siguiente de esa decisión, llevando a los tories a la victoria en la siguiente elección general en 1992. En este ejemplo hay tres cosas notables para destacar. Una es que el primer ministro pudiera perder su trabajo de una manera relativamente tan simple. La segunda es que esto no significara en absoluto una “caída del gobierno”, provocado una captura del poder por parte del partido laboralista o incluso una convocatoria de elecciones. Esto se consideró simplemente un cambio de liderazgo interno del partido, incluso cuando se daba que el líder en cuestión era la primera ministra. Finalmente, no existió un sentimiento de crisis en Gran Bretaña. Se trató simplemente del proceso usual de funcionamiento del gobierno parlamentario.⁸⁴ En Estados Unidos, sin embargo, un presidente que no sea claramente un corrupto o criminal, no puede ser removido de la presidencia mediante los mecanismos establecidos previamente. Desde luego, la ausencia de corrupción es un punto favorable, pero ello no garantiza en modo alguno la eficiencia ni el buen funcionamiento del mismo.

Finalmente, Levinson reclama también que el presidente de los Estados Unidos obtiene de la Constitución límites muy escasos y poderes muy extensos, de tal suerte que, admite en uno de sus escritos que “uno se vería en apuros si intentara entender el constitucionalismo estadounidense sin dar lugar a la prerrogativa en poder de los líderes políticos de ignorar el Derecho de vez en cuando. Muchos de quienes se consideran nuestros mejores presidentes estuvieron más que dispuestos a subordinar lo que veían como

⁸⁴ Levinson, Op. Cit. Págs. 155 – 156.

tecnicismos constitucionales a lo que estimaban que eran las exigencias del momento. La pregunta es si el ejercicio de la prerrogativa es una parte vital de nuestra tradición constitucional o si, en cambio, la amenaza significativamente.”

Sobre este punto creo que hemos ya observado los aspectos más relevantes en la primera parte de este capítulo, pero en su conjunto, las críticas de Levinson, así como las Edwards, Ackerman y otros, parecen evidenciar que por funcional y eficiente que pueda parecer el presidencialismo en los Estados Unidos de Norteamérica, ello no lo hace necesariamente un sistema democrático, aunque preciso es reconocer los méritos de funcionalidad que vimos en la primera parte de este capítulo.

*La historia no es mecánica, porque los
hombres son libres para transformarla.
Ernesto Sábato.*

Capítulo 4

Historia del Hiperpresidencialismo en la República Dominicana.

Un error común en el estudio, tanto del Derecho Constitucional como de la Filosofía Política, en la escasa doctrina que ambas ramas de conocimiento exhiben en la República Dominicana, es el menosprecio que reciben los aspectos históricos al momento de analizarse las causas de los fallos en las estructuras e instituciones sociales y políticas. A tales vicios estructurales se ha buscado continuamente una solución fundada en la reorganización de aspectos formales, y resulta frecuente la no percepción de que en el pueblo se da una suerte de constructivismo en el que por varios siglos se ha venido formando un pensamiento proclive a ciertas formas de organización y gestión política, claramente mefíticas, pero cuyas faltas no son evidentes o perceptibles a la población en general. Ocurre así que en los momentos en que se procura generar un cambio tendente a remediar las incoherencias (que una minoría advierte) del sistema, se incurre frecuentemente en la comisión de los mismos errores perpetrados por generaciones pasadas, y por confuso que esto parezca, se diseñan remedios institucionales sobre la base de los mismos males que se pretende remediar.

Lo anterior implica entonces dos situaciones complejas que funcionan a modo de círculo ocasionando una la permanencia de la otra: al obtener el estudio de las figuras jurídicas o políticas en el marco de su evolución histórica⁸⁵ y su funcionamiento en la praxis tan escasa atención, producen un muy endeble y limitado entendimiento de la incidencia que tiene el mecanismo de gobierno en el éxito o fracaso de su ideología, lo que en consecuencia, al conjugarse con otros factores, entorpece los intentos para su mejoría o reformulación.

⁸⁵ Debo aclarar que al referirme al escaso tratamiento de los referidos aspectos históricos, no apunto a las reseñas históricas de los hechos en cuestión per se, es decir, mi crítica no va dirigida al estudio de la historia como ciencia, sino a su escaso uso por parte del Derecho y la Filosofía Política.

En consecuencia, procuraremos en este capítulo, en sentido contrario a lo descrito en los párrafos precedentes, estudiar cómo en nuestra vida republicana (1844 – 2014), los excesos del poder presidencial no han sido, como en otros casos⁸⁶, una paulatina modificación de la intención original del Constituyente, a raíz de situaciones complejas e imprevistas, sino que por el contrario, desde el mismísimo origen de la nación, se formuló en la norma un poder ejecutivo ajeno al control de los demás poderes. Pretendemos demostrar que tal situación no ha hecho más que condicionar el pensamiento de las mayorías respecto a que la estabilidad política sólo puede conseguirse mediante un presidencialismo fuerte y con la concentración del poder que ello acarrea, de tal suerte que tras las transiciones a democracias embrionarias luego de periodos de dictaduras o gobiernos autoritarios, se regeneran numerosos vicios de estos, y se arraigan y fortalecen en tanto fomentan una desenfadada corrupción administrativa.

En ese mismo orden de ideas, señalaremos cómo los “avances” obtenidos en algunas materias durante los periodos de autoritarismo junto a los sonoros fracasos de ciertos ensayos democráticos han fortalecido en la República Dominicana el incremento de los poderes del presidente aún cuando en el resto de América Latina los esfuerzos han girado en torno a su reducción y concluiremos exponiendo cómo esta tradición presidencialista ha desembocado en la conformación de una estructura constitucional con un frágil esquema de separación de poderes y unas atribuciones exageradas e injustificadas en manos del Poder Ejecutivo, aún en el marco de una amplia Reforma Constitucional, acaecida a principios la segunda década del siglo XXI.

Primera República⁸⁷

⁸⁶ Como se pudo observar en otra parte de este trabajo, autores como Lonnie S. Bunch, Spencer R. Crew, Mark G. Hirsch, y Harry R. Rubenstein en su obra *“The American Presidency: A Glorious Burden”*, sostienen que la formulación del Poder Ejecutivo en la Constitución de los Estados Unidos, dejó “páginas en blanco” que serían llenadas por el presidente, que no era otro que el propio general Washington, quien gozaba de gran prestigio y confianza. En República Dominicana, sin embargo, los sectores conservadores no dejaron esto al azar.

⁸⁷ Pese a alcanzar su independencia en 1844, la República Dominicana fue intervenida por potencias extranjeras a mediados del siglo XIX y dos veces en el siglo XX, recuperando así su soberanía en tres ocasiones, por lo que los historiadores suelen referirse a los periodos entre una y otra intervención, como “Períodos de Repúblicas”. Así, hablaremos de Primera República para referirnos al período que discurre entre

Una vez introducida esta parte, quiero explicar, previo a sumergirme en el breve recuento histórico ya anunciado, que por una cuestión de tiempo, espacio y temática, hemos de centrarnos únicamente en la experiencia dominicana tras la independencia de la nación, así como en los momentos en que la misma se conservó (véase la referencia marcada con el número 78). Ello no indica que en el período que transcurrió entre el 5 de diciembre de 1492 (fecha de la lúgubre llegada de los españoles a la isla) y la noche del 27 de febrero de 1844 (momento en que se produce la independencia nacional) no se hayan producido acontecimientos de notable interés para nuestro estudio. Sin embargo, sería un intento utópico de nuestra parte procurar encerrar en algunas pocas páginas 5 siglos de historia, por lo cual entendemos que lo más prudente es centrar nuestro estudio, como ya hemos dicho, a partir de 1844. Quizá una investigación posterior nos permita adentrarnos en estos 352 años que hoy dejamos de someter a escrutinio, en los que el pueblo de La Española fue alternativamente, colonia española⁸⁸, colonia francesa⁸⁹, estado independiente⁹⁰ y territorio ocupado por la entonces joven República de Haití. En todo caso, es válido mencionar que la historia previa a 1844 no fue marcadamente distinta, en lo que respecta al desmedido apetito por el poder, y por un poder exento de control, que uno y otro opresor tuvo en su momento, e impregnó, tristemente, es sus oprimidos.

Lo cierto es que, de este modo, le tocó a la República Dominicana nacer en medio de severas pugnas y desmedida obsesión por el poder, de percepciones erróneas en casi todos los estamentos sociales acerca de la labor de un líder político, y de escasos conceptos acerca de la importancia de limitar a las autoridades, con miras a una correcta democracia constitucional.

1844 y 1861; Segunda República al intervalo entre 1865 y 1916; Tercera República al plazo transcurrido entre 1916 y 1965 y finalmente, Cuarta República al período computado desde 1966 a la actualidad.

⁸⁸ 1492 – 1801 y 1809 – 1821, con mucho mayor hegemonía de la corona durante el primer período, de tal suerte que el segundo es comúnmente llamado “La España Boba”, en alusión al desinterés de la metrópolis.

⁸⁹ 1801 – 1809. El período de dominio francés fue interrumpido por un movimiento armado liderado por Juan Sánchez Ramírez en favor de España que culminó en la llamada “Reconquista”.

⁹⁰ El día 1 de diciembre del año 1821, un pequeño sector burgués, encabezado por Dr. José Núñez de Cáceres, proclamó el “Estado Independiente del Haití Español” e intentó una unión con la Gran Colombia de Bolívar, pero fracasó por el poco interés de este último en dicho proyecto, así como por la invasión del ejército haitiano que culminó en la unificación de la isla el 9 de febrero de 1822.

Nuestra primera Constitución, pese a la promesa del manifiesto del 16 de enero de 1844⁹¹ y las ideas avanzadas del proyecto de Constitución de Juan Pablo Duarte⁹², si bien de corte liberal e inspirada en los textos de otras Constituciones como fueron la de los Estados Unidos de América (1787), la de Haití (1816) y la española de Cádiz (1812), tuvo en su mismo origen un elemento perturbador que dio al traste con ella e imposibilitó la efectividad de su vigencia: el artículo 210, que bajo su rúbrica establecía que, *durante la guerra actual y mientras no esté firmada la paz, el Presidente de la República puede libremente organizar el ejército y la armada, movilizar las guardias nacionales y tomar todas las medidas que crea oportunas para la defensa y la seguridad de la Nación; pudiendo en consecuencia, dar todas las órdenes, providencias y decretos que convengan, sin estar sujeto a responsabilidad alguna.*

Originado en la pugna por el poder político que desde un inicio enfrentó a liberales y conservadores⁹³, el artículo 210 estableció un principio de irresponsabilidad por parte del Presidente de la República y le otorgó en consecuencia, poderes ilimitados que dejaron sin ningún efecto las restricciones que el propio texto constitucional había dispuesto en los artículos 103, 104 y 105, al establecer que dicho mandatario de todos los abusos de autoridad y exceso de poder que se cometieran bajo su administración, si a sabiendas no perseguía a los autores y que el Presidente requería la autorización del Congreso para ponerse personalmente al frente de las fuerzas armadas.⁹⁴ Así las cosas, el referido artículo 210, creó un sistema hiperpresidencialista en la primera Constitución del país, trayendo una serie de consecuencias que compiten en torno a su gravedad: En primer lugar, no teniendo

⁹¹ El manifiesto del 16 de enero de 1844, cuya autoría aún es objeto de debate, fue el documento que justificó las acciones que tomarían los dominicanos a partir del 27 de febrero del mismo año, y fue el texto mediante el cual se organizó la naciente República hasta la promulgación de la Constitución del 6 de noviembre. En su texto se había prometido una Ley Fundamental que “garantizaría la instauración de un régimen democrático”; pero como ocurriría de forma repetida, dicha promesa fue incumplida.

⁹² El principal impulsor de la independencia dominicana y fundador del movimiento que culminó con la gesta del 27 de febrero, Juan Pablo Duarte, tenía también una idea clara, e incluso novedosa para la época respecto a las condiciones de una Constitución que fomentase un gobierno democrático. Sin embargo, desterrado por Santana, y ajeno así a los debates de la Constituyente, su texto no fue considerado.

⁹³ La Constitución de 1844 nació en la ciudad de San Cristóbal, en el sur del país, buscando alejarse de los representantes del sector conservador liderados por Pedro Santana, que habitaban en el Este. El intento fue en vano, pues Santana sitió a la Asamblea en San Cristóbal y en un triste ardid, como mecanismo de salida, Tomás Bobadilla, concibió el artículo 210, para dar a Santana su deseado poder ilimitado.

⁹⁴ Vega Bernardino, Wenceslao. (2006). *Historia del Derecho Dominicano*. Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar. Pág. 184.

que dar cuenta de su acción, privaba al Poder Legislativo de su labor de control y rompía con ello el principio de separación de poderes al tomar decisiones que le competían originalmente al Congreso. En segundo lugar, se desvinculaba de cualquier responsabilidad por sus hechos o por el de sus subordinados ante el Poder Judicial, en tanto que el oscuro texto afirmaba que no habría de estar “sujeto a responsabilidad alguna”. En tercer lugar, comprometía con esto seriamente los Derechos Fundamentales (si bien esta terminología y su significado actual aún eran ajenos al sistema dominicano), en tanto que podía disponer – en nombre de la defensa de la nación– de cualquier clase de medidas, sin importar su arbitrariedad. De allí que desterrase y ejecutase a todo aquel que se le opuso, incluyendo a aquellos hombres que habían dado origen al movimiento independentista. Todo lo anterior junto a su enfermiza megalomanía⁹⁵, marcó el primer gobierno constitucional de la República Dominicana y sentó un precedente que sería imitado de forma recurrente por numerosos mandatarios.

En referencia a ello, señala el profesor Flavio Darío Espinal que “una evaluación de este primer “momento constitucional” de la nación permite identificar ciertos rasgos que producirían un impacto insoslayable en el desarrollo del constitucionalismo dominicano: 1) el uso de la fuerza como factor decisivo en la resolución de los conflictos políticos. 2) la centralidad de la noción de “régimen de excepción” en esta etapa temprana del desarrollo del constitucionalismo dominicano. 3) El conflicto entre dos concepciones de cómo organizar el sistema político, con sus diferencias de esferas de autoridad, reconocimiento de derechos y obligaciones, etc”.⁹⁶

La situación antes descrita se mantuvo, si bien con un desconcertante cambio de protagonistas en la presidencia⁹⁷ durante casi todo el período de La Primera República. En

⁹⁵ Para una comprensión más clara de los extremos a los que llegó Santana y que serían luego imitados y extendidos por Heureaux y Trujillo, véase la obra de Orlando Inoa *Historia Dominicana* (2013), páginas 337 y 338.

⁹⁶ Espinal, Flavio Darío. *Constitucionalismo y Procesos Políticos en la República Dominicana*. PUCMM, 2001. Pág. ¿?

⁹⁷ Si bien los personajes predominantes y que por más tiempo ocuparon la presidencia durante este período fueron Pedro Santana (3 veces) y Buenaventura Báez (2 veces), la convulsión política del país vio desfilar por la presidencia otros, como Manuel Jiménez, José Desiderio Valverde y Manuel Regla Mota, con la agravante de que ninguno de estos concluyó su período de gobierno.

ella, aún bajo el predominio de un mismo grupo de poder, se produjeron tres reformas a la Constitución de 1844, a saber, dos en 1854 y una en 1858. La primera de ellas (febrero de 1854) procuró reducir los poderes del Presidente y restituir en cierto modo el sistema de frenos y contrapesos, pero, ante el control de Santana sobre el Congreso (control que respondía más a su poder militar que a su estancia en la presidencia), en noviembre del mismo año se reformó nuevamente, adquiriendo los vicios absolutistas de la Constitución de 1844 y fortaleciendo nuevamente un presidencialismo exacerbado.

Esta hegemonía del poder presidencial pareció debilitarse en 1857, en un noble capítulo de nuestra historia, cuando se produjo en el norte del país una revolución que desconoció al gobierno de Báez y contando con el aparente apoyo de Santana (que estaba descontento con Báez), proclamaron presidente a José Desiderio Valverde y produjeron una cuarta Reforma Constitucional, esta vez en 1858 y con un espíritu liberal, similar a la de 1854, y que como aquella, no habría de perdurar; Santana asediaba nuevamente al grupo liberal y tomaría las riendas del poder en Julio de 1858, escudado en su poder militar, donde se mantuvo hasta que su gobierno gestionó la Anexión a España, lo que puso fin, en 1861, a nuestra primera experiencia republicana.

Segunda República

La anexión a España no fue idílica. Un gran descontento emergió en casi todos los sectores de la sociedad dominicana, que si bien aún no mostraba coordinación entre sí, supo, cuando menos, aunar su voz para rechazar la decisión tomada por un sector conservador que pronto vio como sus máximos exponentes, Santana y Báez, se retiraban de la arena política, el primero aduciendo problemas de salud y el segundo exiliándose. Así, desde 1863 hasta 1865, se combatió férreamente al ocupante⁹⁸, de tal suerte que este tuvo que abandonar el país. Respecto a estos años de lucha, no dedicaremos más espacio, en razón de que nos desviaría un poco de nuestro pensamiento principal, y ocuparía igualmente un espacio valioso, por lo que haremos referencia sólo de lo ocurrido en los

⁹⁸ Para un estudio más detallado de ese capítulo de la historia dominicana, recomendamos la singular obra del profesor Juan Bosch, “*La Guerra de la Restauración*” (Santo Domingo, 1982).

meses finales de la lucha, puesto que implica interés para nuestro estudio. En ese orden de ideas, mientras el conflicto que hoy conocemos como Guerra de la Restauración estaba en curso, las fuerzas del país constituyeron un gobierno disidente que puso en vigencia, el 24 de enero de 1865, la denominada “Constitución de Moca” de 1858, texto que, como se vio previamente, expresaba la visión constitucional liberal de círculos políticos e intelectuales de la región del Cibao. Sin embargo, a menos de un mes (el 27 de febrero), y como resultado de divisiones internas que produjeron cambios en la dirección del movimiento restaurador, esta Constitución fue reemplazada por otra, la cual no fue otra cosa que una copia casi literal de la Constitución liberal de febrero de 1854. Poco tiempo después, el 3 de marzo de 1865, el gobierno de España declaró formalmente el fin de la anexión y retiró el resto de sus tropas hacia finales de julio de ese mismo año.⁹⁹

Sin embargo, no obstante a la salida de las tropas ocupantes y a la unidad que mostró la población para su consecución, lo cierto es que la Guerra de la Restauración fue posible gracias a que esos líderes locales y regionales pudieron estructurar una alianza temporal que sirvió para mantenerlos en la lucha, pero solamente hasta expulsar a los españoles. “Sin embargo, tan pronto los españoles salieron del país, se vio claro cuán precaria había sido esa alianza, pues los jefes guerrilleros del Sur, que habían estado operando casi por su cuenta durante todos aquellos meses, no querían reconocer la autoridad del gobierno de Santiago y se encontraban opuestos al ejercicio de la presidencia por parte de Pimentel”¹⁰⁰. Finalmente, tras varios cambios de grupos de poder ocurridos en ese mismo año, se proclamó en fecha 14 de noviembre de 1865 una nueva Constitución, texto que resulto ser incluso más progresista que las de febrero de 1854 y la de 1858 (en las que estuvo inspirada) pues estableció por primera vez desde 1844 el sufragio universal mediante la eliminación de las condiciones restrictivas que todas las constituciones anteriores imponían respecto al derecho de elegir y ser elegido.¹⁰¹

⁹⁹ Espinal, Flavio Darío. Op. Cit. Pág. 80.

¹⁰⁰ Moya Pons, Frank. *Manual de Historia Dominicana*. 15a ed. Santo Domingo: Editora Búho. Pág. 348.

¹⁰¹ Peña Batlle, Manuel Arturo. *Constitución Política y Reformas Constitucionales, 1844-1942*. Vols. I-II. Santo Domingo: Publicaciones ONAP, 1981. Pág. 272.

Tristemente, su vigencia fue en extremo breve, pues una revolución encabezada por el partido rojo depuso al gobierno restaurador e impuso nuevamente a Báez. Con ello, el caudillo demostró que su liderazgo no había desaparecido en su ausencia, si bien su presencia causó gran disgusto en los habitantes de la población del norte del país quienes se agruparon en lo que ellos denominaron el Partido Nacional Liberal o Partido Azul, iniciando una larga pugna interpartidaria¹⁰². Sin embargo, pese a tal oposición, “una de las primeras decisiones de Báez fue precisamente abolir la Constitución que había sido adoptada el mes anterior y sustituirla por la Constitución autoritaria impuesta por Santana en diciembre de 1854”¹⁰³.

De este modo, el nacimiento de la “Segunda República” cuya duración se extendería desde 1865 a 1916, estuvo marcado por una profunda división, ya que habiendo sido la Restauración, una “guerra guerrillas”, con participación de amplios sectores de la población, parió dicha gesta, por decirlo de alguna manera, una amplia gama de líderes que no teniendo un opositor común, como había sido el ocupante español, se hicieron el frente los unos a los otros. Al respecto, comenta el profesor Espinal que la referida inestabilidad se expresó “en que el país tuvo alrededor de sesenta y cinco gobiernos desde 1865 a 1899, muchos de los cuales apenas duraban meses o días. Más aún, cuando el sistema político experimentó algún nivel de estabilidad y continuidad en sus gobernantes fue bajo mandos autoritarios, como el gobierno de Buenaventura Báez entre 1868 y 1874 y el de Ulises Heureaux entre 1887 y 1899. Asimismo, se dio una proliferación de textos constitucionales, por lo que el país tuvo, entre 1865 y 1899, alrededor de quince cambios constitucionales, lo cual reflejó no sólo la falta de estabilidad política, sino la práctica muy peculiar de que cada gobernante imponía “su” constitución”.¹⁰⁴

El gobierno de Báez, que como reseñamos más arriba inició en 1868, empezó a desplomarse en 1873 en el marco de un movimiento revolucionario encabezado por los miembros del “partido azul”, ante lo cual, algunos partidarios de Báez decidieron hacerle

¹⁰² Inoa, Olando. *Historia Dominicana*. Santo Domingo: Letra Gráfica. 2013. Págs. 421 y 422.

¹⁰³ Campillo Pérez, Julio G. *Elecciones Dominicanas: Contribución a su Estudio*. Santo Domingo: Academia Dominicana de la Historia, Vol. XLIX, 1982. Pág. 71.

¹⁰⁴ Espinal, Flavio Darío. Op. Cit. Pág. 81.

oposición para no perder todas las esferas del poder ante un posible triunfo azul en 1874. En esa situación Báez sale de la presidencia en enero de 1874 y tras partir al exilio, deja en el gobierno a Ignacio María González, un antiguo seguidor suyo que había propiciado en 1873 su caída. El gobierno de González tuvo un inicio prudente, pero a partir de ciertos atentados contra el gobierno, se transformó en un gobierno fuerte y autoritario, y siguiendo una oscura tradición, preparó para ello su propia Constitución en 1875, pese a lo cual sufrió un fuerte ataque por parte de sus opositores, quienes forzaron su renuncia en 1876 y tras una nueva Reforma Constitucional propiciaron la llegada a la presidencia de Ulises Francisco Espaillat, uno de los prohombres liberales de la Restauración y quien había sido uno de los autores de la Constitución de Moca de 1858,¹⁰⁵ en marzo de 1876.

Sin embargo, los cambios sugeridos por Espaillat no fueron del agrado de sus adversarios, quienes contaban con un mayor contingente militar y que forzaron su renuncia en diciembre de 1876, continuando así con la inestabilidad que caracterizó al país entre el penúltimo gobierno de Báez, que culminó el 2 de enero de 1874 y el de Luperón, que inició el 6 de octubre de 1879. Hubo en ese intervalo 17 gobiernos distintos y con ellos una fuerte crisis institucional en la que se consolidó la noción del darwinismo social entre la población, hasta que en 1879 se inició un período de 7 años de “gobiernos azules” encabezados por Luperón, Meriño¹⁰⁶ y Heureaux, cuyas Constituciones (1880 y 1881) siguieron el modelo liberal de las constituciones de 1858 y 1865, con un poder legislativo más fuerte que el ejecutivo y restricciones para la reelección. La Constitución de 1881 reinsertó el cargo de Vicepresidente de la República, que no existía desde el texto de 1872.

¹⁰⁵ Vega Bernardino, Wenceslao. Op. Cit. Pág. 292.

¹⁰⁶ Casi inmediatamente después de proclamar sus poderes dictatoriales, Meriño organizó una “elección” de representantes a un “Congreso Plenipotenciario”, el cual adoptó una nueva Constitución el 24 de noviembre de 1881. El aspecto más relevante de esta Constitución fue la disposición contenida en el artículo 54, el cual autorizaba al poder ejecutivo a adoptar, “en caso de rebelión armada”, todas las medidas “puedan ser necesarias para restablecer el orden público”. Esto es, por primera vez se usa en una constitución aprobada por las fuerzas liberales una disposición ampliamente permisiva en lo que concierne a los poderes presidenciales para enfrentar la disidencia política y militar. Puede decirse que el artículo 54 de esa constitución constituyó la versión “liberal” del artículo 210 de santana, lo que implicó que el constitucionalismo dominicano retornó, de manos de las fuerzas liberales, al punto donde empezó, esto es, con uno de los “régimenes de excepción” más amplios que pueda concebirse.

Esta Constitución, la de 1881, tuvo una duración mucho más larga que otras de esa época turbulenta de la historia dominicana, pues permaneció en vigor 6 años¹⁰⁷.

Sin embargo, tras los ensayos liberales de los gobiernos azules y un breve retorno del sector conservador¹⁰⁸, Ulises Heureaux, quien ya se había desempeñado como presidente en 1882, retornó a la primera magistratura de la nación en 1887, pero esta vez con el firme propósito de perpetuarse allí. Dicho sea de paso, persiguió, asesinó y exilió a sus opositores, tanto fuera como dentro de su organización política, la cual, en razón de lo anterior, quedó dividida para siempre. La dictadura que Heureaux construyó a partir de allí, “se impuso en la sociedad dominicana a través de la aplicación del terror como método político”,¹⁰⁹ y la acomodación de los parámetros constitucionales y legales a sus conveniencias (las últimas dos Constituciones del siglo XIX, las de 1887 y 1896, fueron dictadas durante su larga dictadura y se diferencian de las anteriores, básicamente, en que aumentaron a cuatro años el período presidencial, se retornó al sistema de elección indirecta tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, y se permitió la reelección presidencial, es decir, que en resumen, versaron sobre como fortalecer los poderes del dictador).¹¹⁰

Así las cosas, apoyado en su poder miliar y en la manipulación de las instituciones democráticas, el gobierno de Heureaux duró hasta 1899. Cuando estaba completando el segundo período presidencial bajo “su” Constitución (1889-93, 1893-97), Heureaux promovió otra reforma constitucional con el propósito de eliminar toda restricción relativa al número de reelecciones consecutivas. Esta reforma fue aprobada el 12 de junio de 1896, a tiempo para él ser “reelecto” por otro período en 1897, período este último que no pudo completar, pues fue asesinado por un grupo de jóvenes en julio de 1899. Sus asesinos eran

¹⁰⁷ *Ibíd.* Pág. 293.

¹⁰⁸ Si bien Heureaux había permanecido siempre en el partido Azul, y contaba con la confianza plena del General Luperón, durante los últimos meses de los gobiernos azules tuvo algún acercamiento con partidarios del Partido Rojo, de tal suerte que tras el gobierno de estos entre 1885 y 1887, no tuvo dificultad en retornar a la cabeza del Poder Ejecutivo con respaldo de ambos grupos políticos.

¹⁰⁹ Welles, Sumner. (2012). *La Dictadura de Heureaux*. Santo Domingo: Editorial Letra Gráfica. Pág. 154.

¹¹⁰ *Ibíd.*

opositores políticos, siendo dos de ellos, Horacio Vásquez y Ramón Cáceres¹¹¹ posteriormente presidentes de la República y un tercero Jacobo de Lara, enviado desde Europa con esos fines al país por Juan Isidro Jiménez¹¹² quien fue electo presidente el 15 de noviembre de 1899, tras un gobierno provisional encabezado por Vásquez luego de la muerte de Heureaux.

La administración de Jiménez fue la reacción de Heureaux. Mereció, más que ningún otro que la República hubiese tenido hasta la fecha, el nombre de gobierno civil y constitucional. El ejecutivo no fue absoluto como en los tiempos de Heureaux, ni hubo ejecuciones sanguinarias. Sin embargo, las diferencias que surgieron entre él y su Vicepresidente (que no era otro que Horacio Vásquez) le costaron la presidencia en 1902, partiendo hacia el exilio y dejando el poder a este último; pero Vásquez tampoco pudo mantenerse al mando del Poder Ejecutivo siquiera por un año, pues fue derrocado por Alejandro Woss y Gil quien ocho meses después habría de ceder la jefatura del Estado ante un movimiento armado dirigido por Carlos Morales Languasco. Este último convocó a elecciones “libres” en las que triunfó mediante el uso de la fuerza contra los partidarios de Jiménez siendo su vicepresidente Ramón Cáceres, el otrora asesino de Heureaux. Cuando las disputas entre los diversos partidos hicieron renunciar a Languasco, Cáceres asumió la presidencia el 29 de diciembre de 1905. Cáceres, quien también contaba con el apoyo de los Estados Unidos, quienes para ese entonces se habrían inmiscuido en la política dominicana y allí permanecerían con una particular influencia hasta hoy, luego de afianzarse en el poder procedió a modificar la Constitución en 1907, y no contento con el resultado de dicho texto, repitió el procedimiento en 1908, resultando una Constitución que le habilitaba para ser candidato a la reelección y le premiaba por demás con un extenso período de 6 años.

¹¹¹ Como ocurrió con otros tantos, si bien Cáceres terminaría siendo un líder político, e incluso presidente, su incursión no estuvo marcada por otra cosa que no fuese de naturaleza personal. Con la muerte del dictador Heureaux, buscaba la venganza por la muerte de su padre.

¹¹² Juan Isidro Jiménez era un próspero comerciante, hijo de Manuel Jiménez, quien fuese el segundo Presidente de la República, tras Santana. Nuevamente se percibe que las condiciones que más favorecerían a los líderes de aquel entonces estaban fundadas o bien en su status económico, o bien en el abolengo de su familia.

Después de la adopción de la referida Constitución de 1908, tuvo lugar una “elección” presidencial con un sólo candidato (Ramón Cáceres) el 30 de mayo de 1908. Dado que la Constitución vigente estipulaba períodos constitucionales de seis años, él estaba supuesto a permanecer en el poder al menos hasta 1914, pero la carrera política y la vida misma de Cáceres fue abruptamente interrumpida del mismo modo que él había terminado la de Heureaux unos años atrás, esto es, asesinado por sus enemigos políticos el 19 de noviembre de 1911. La muerte de Cáceres fue seguida por otro período de inestabilidad política, en el cual hubo golpes de Estado sucesivos, rebeliones y contra-rebeliones. En menos de tres años, por ejemplo, el país tuvo siete gobiernos hasta que se alcanzó un mínimo nivel de estabilidad con la elección a la presidencia de Juan Isidro Jiménez el 25 de octubre de 1914.

Sin embargo, pese a los logros de Jiménez, éste fue nuevamente depuesto el 7 de mayo de 1916 por una rebelión armada encabezada por el jefe de sus Fuerzas Armadas, el general Desiderio Arias. Evidentemente, este golpe de Estado fue otra expresión más de las luchas faccionales que caracterizaron la vida política del país durante los primeros quince años del siglo XX. Aunque se formó un nuevo gobierno encabezado por el escritor independiente Francisco Henríquez y Carvajal inmediatamente después de la partida del presidente Jiménez, dicho gobierno no duró mucho tiempo, ya que el gobierno norteamericano, que había ocupado Haití el año anterior, estaba ya decidido a tomar control militar del país. En efecto, esto ocurrió el 16 de noviembre de 1916 cuando el capitán H.S. Knapp formalmente proclamó la ocupación militar de la república Dominicana.¹¹³

Tercera República

Las tropas norteamericanas salieron de la República Dominicana en 1924 bajo el acuerdo conocido como el plan Hughes-Peynado, el cual fue firmado el 22 de septiembre de 1922 por un grupo de líderes dominicanos y dos representantes del gobierno norteamericano¹¹⁴. El referido acuerdo se fundamentaba en la designación de un presidente

¹¹³ Espinal, Flavio Darío. Op Cit. Pág. 98.

¹¹⁴ Moya Pons, Frank. Op. Cit. Pág. 464.

provisional, el reconocimiento de las obligaciones financieras en las que habían incurrido los ocupantes, la permanencia de las tropas hasta la formación de un gobierno permanente, entre otras.

Conforme a lo acordado, el empresario Juan Bautista Vicini Burgos fue designado presidente provisional, procediendo de inmediato a la organización de las elecciones de marzo de 1924. Igualmente convocó a una Asamblea Constituyente que adoptó una nueva Constitución el 13 de junio de 1924. Las elecciones fueron ganadas por Horacio Vásquez, quien gobernó con cierta tranquilidad, al menos hasta 1929, año en que la reforma constitucional¹¹⁵ en base a la cual procuraba reelegirse, causó fuerte descontento entre algunos de sus propios partidarios¹¹⁶, entre ellos, el jefe del Ejército Nacional, general Rafael L. Trujillo, quien finalmente le depuso en 1930 y fu escogido “Presidente Constitucional” en el marco de unas elecciones llenas de represión hacia sus opositores, iniciando así una dictadura de 31 años.

La dictadura de Trujillo constituyó la cúspide del Hiperpresidencialismo dominicano; el uso abusivo del poder, el control total del sistema de partidos y del sistema electoral, el dominio absoluto sobre los órganos legislativos y judiciales, la concentración de las decisiones de la administración en su voluntad, el culto a su persona y la imposición del mismo a la sociedad y más que todo, el terror y la violencia extrema como mecanismo de imposición y sometimiento de la oposición. Su megalomanía superó incluso la que habían mostrado en antaño Santana y Heurieux, su enriquecimiento desde el Estado fue mucho más marcado que el de Báez y la crueldad hacia sus enemigos no tuvo comparación con ningún otro gobierno. Aún más, muchos de estos abusos y excesos, fueron mucho más cuidadosamente cubiertos por un manto de cuestionable legalidad, que los que fueron

¹¹⁵ Durante el gobierno de Vásquez se realizaron 3 reformas constitucionales: la primera en 1927 para extender el mandato constitucional de 4 a 6 años, la segunda, en 1929, para modificar el artículo concerniente a la frontera con Haití y la tercera, también en 1929 y a la que nos referimos al hacer la cita, para eliminar la prohibición de la reelección inmediata.

¹¹⁶ En múltiples ocasiones Horacio había prometido por su honor que no iría a una reelección como Presidente de la República. El periódico *La Información* de Santiago, del día 26 de septiembre de 1925, traía unas declaraciones de Horacio Vásquez en las que negaba unos rumores que afirmaban que pretendería buscar la reelección, diciendo que la información era tendenciosa al considerarlo capaz de faltar al solemne juramento que presté”.

cometidos por otros mandatarios en el pasado. Y estos aspectos, entre otros, quedaron impregnados de las más diversas formas en el Poder Ejecutivo dominicano, y como veremos más adelante, si bien tuvieron mayor énfasis en las décadas de 1960 y 1970, en gran medida persisten aún hoy.

Ahora bien, el gobierno de Trujillo tuvo, por otra parte y como resultado de sus fuertes medidas fiscales y financieras, un desarrollo económico sin precedentes en la república Dominicana, consiguiendo la organización del sistema financiero y sus instituciones.¹¹⁷ Logros como este se convirtieron en un sostén de la dictadura.

Un paso importante en el fortalecimiento de la dictadura fue la creación de un partido único que respondiera exclusivamente a sus intereses políticos. Hasta principios de 1932 Trujillo actuaba como director y jefe de la Confederación de Partidos que lo había llevado a la presidencia, pero el 16 de agosto de 1932 se inscribió en la Junta Central Electoral el “Partido Dominicano”. Pronto la membresía en dicha organización se hizo obligatoria para todos los empleados públicos y un acápite de sus estatutos estableció que sus miembros aportarían el diez por ciento de sus salarios, operación de la que estaba a cargo la Tesorería Nacional.

Al respecto, comenta Lauro Capdevila que “dicha entidad desempeñó una función política decisiva en el esfuerzo por vigilar estrechamente a la población y el país. Oficialmente, es el encargado de llevar a cabo el censo general de 1935. De esta forma, el Partido Dominicano, organización al servicio personal del dictador, se consagra como un organismo oficial, con todas las facilidades legales y jurídicas que esto implica. Puede movilizar hasta 30,000 personas a la vez para controlar el número y estado civil de las personas que viven bajo el mismo techo, los diferentes animales del corral y lo que cada cual siembra”.¹¹⁸

¹¹⁷ No obstante a lo descrito, debe recordarse que el control absoluto que tenía Trujillo sobre la sociedad, no permitió que esta organización económica redundase en una mejoría de la vida de los dominicanos, sino que, más allá de la formalidad del logro, implicó solamente un beneficio personal para el tirano y su familia.

¹¹⁸ Capdevila, Lauro. *La dictadura de Trujillo República Dominicana 1930-1961*. Santo Domingo: Colección Bibliófilos 2000. Pág. 72.

Por otro lado, Trujillo mostró una obsesión por “legalizar” su mandato, de modo tal que colocó en los poderes del Estado a una sólida clase intelectual, que, postrada ante el absolutismo, le sirvió vergonzosamente, formalizando todos sus excesos y abusos. En ese mismo sentido, la Constitución de la República fue modificada en diversas ocasiones durante el régimen, con el fin de adecuar la misma a las apetencias del tirano, en vez de adecuar éste su gobierno a las disposiciones de aquella. Así en 1934 se efectuó la Primera Reforma Constitucional, que no tenía otro fin que corregir ciertos aspectos formales de la Constitución. La segunda Reforma ocurrió en 1942, y su propósito principal fue, y esto luce sorprendente, el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la mujer¹¹⁹. Una tercera reforma se introdujo en 1947, esta vez con el propósito de dar validez constitucional a ciertos cambios financieros. El próximo cambio en el texto de la Ley Fundamental ocurrió en 1955 que reflejó, más que cualquier otro punto, una expresión de la megalomanía del dictador, al llamarle “Padre de la Patria Nueva”, entre otros reconocimientos a “su gran labor por el país”. Nuevamente, la Constitución fue reformada en 1957 con el exclusivo fin de modificar el proceso de reforma, y finalmente, en el año 1960, se reformó 2 veces, ambas con la idea de mostrar una imagen más liberal del régimen, que empezaba a resquebrajarse.

Podría entonces decirse que Trujillo, como Lilís, Santana y Cáceres antes de él, utilizó el terror para mantenerse en el poder durante más de 30 años en la más sanguinaria de las dictaduras y, al mismo tiempo, fue el campeón de la formalidad legal al servicio de sus intereses. Todas las medidas que tomó, las operaciones de comercio que realizó y todos los actos de su vida pública, estuvieron revestidos de la legalidad más estricta, gracias a la labor de sus colaboradores,¹²⁰ aunque ésta era solo la fachada que encubría los más turbios negocios logrados a la fuerza y la más negra y sanguinaria de las dictaduras.¹²¹

¹¹⁹ En similitud con la declaración de Derechos de la Constitución de 1844 y los límites al Poder Ejecutivo que se establecieron allí, pero que fueron inútiles ante la vigencia del ya descrito artículo 210, en su afán de formalizar la dictadura, Trujillo apostó por reconocer una serie de derechos, como el voto de la mujer, que habían sido histórica y constantemente negados. Con ello, además de mostrar una imagen liberal de su gobierno, se granjeó también un entusiasta apoyo de la población femenina.

¹²⁰ Vega, Bernardo. (2013) *Estado, Política y Gobierno, 1795-2008* en *Historia de la República Dominicana*. Santo Domingo: Academia Dominicana de la Historia. Pág. 450.

¹²¹ Tejada, Adriano Miguel. (2013) *Estado, Política y Gobierno, 1795-2008* en *Historia de la República Dominicana*. Santo Domingo: Academia Dominicana de la Historia. Pág. 435.

Sin embargo, con el correr de los años los excesos de Trujillo le fueron causando el paulatino retiro de sus principales pilares: la iglesia católica, inmensamente beneficiada durante tres décadas consecutivas, empezó a protestar en diversos escenarios, mientras que los Estados Unidos buscaba un plan para eliminarle sin que ello repercutiese negativamente en otros gobiernos autoritarios de América Latina a los que apoyaban. Del mismo modo, y quizá motivados entre otros aspectos por los dos puntos señalados, diversos miembros de su personal más cercano iniciaron a conspirar, y pese a la repentina retirada del apoyo de los Estados Unidos¹²², le ultimaron el 30 de mayo de 1961, poniendo fin de forma brusca a un régimen que por más de tres décadas dominó a su antojo el país.¹²³

Tras la muerte de Trujillo, el entonces presidente “títere”, Joaquín Balaguer¹²⁴ tomó una serie de medidas “liberales”, con el fin de situarse como un líder que podría encabezar una transición a la democracia sin dar paso a un gobierno de extrema izquierda. Llegaron al país, a partir de las referidas medidas, numerosos exiliados, así como avanzadas de partidos políticos, entre los que destacaron tres: el Partido Revolucionario Dominicano, dirigido por el profesor Juan Bosch, la Unión Cívica nacional y la Organización Política 14 de Junio, liderada por Manuel Aurelio Tavárez Justo¹²⁵. Estos partidos, junto al resto de las organizaciones políticas entablaron una serie de conversaciones y negociaciones con el gobierno (no siempre en los mejores términos), pero que concluyó con la Reforma Constitucional de septiembre de 1962, que allanaría el camino a las elecciones de ese mismo año.

Hay que puntualizar que quizá de todos los momentos impactantes de la historia dominicana, era este el más propicio para un cambio, cuando el sabor amargo de la

¹²² Cfr. Periódico HOY. *La CIA y la muerte de Trujillo*. 01 de julio de 2007.

¹²³ Para un estudio más detenido de este acontecimiento, pueden usarse las siguientes referencias: **Crassweller, Robert**. (1968). *Trujillo: la trágica herencia del poder personal*. Barcelona España: Editorial Brugera; **Diedrich, Bernard**. (1986). *Trujillo: la muerte de un dictador*. Santo Domingo: Editora Cultural Dominicana; **Balaguer, Joaquín**. (1988). *Memorias de un cortesano de la era de Trujillo*. Santo Domingo: Editora Corripio. **Guerrero, Miguel**. (1991). *Los últimos días de la era de Trujillo*. Santo Domingo: Editora Corripio.

¹²⁴ Balaguer había sido un leal ministro de Trujillo durante la dictadura, siendo Subsecretario de la Presidencia (1936), Subsecretario de Relaciones Exteriores (1937), Embajador Extraordinario en Colombia y Ecuador (1940-43 y 1943-47), Embajador en México (1947-1949), Secretario de Educación (1949-1955), y Secretario de Estado de Relaciones Exteriores (1955-57)

¹²⁵ Uno de los líderes de la oposición contra Trujillo, fue asesinado por órdenes de Triunvirato en 1962.

dictadura y sus excesos estaba fresco, y había en la población un deseo sincero de avanzar a un esquema democrático. Aprovechando tal contexto, el profesor Juan Bosch presentó un discurso con mirada en lo porvenir, y no en retaliaciones con los pasados gobernantes, presentando (por primera vez desde el proyecto de Constitución de Duarte), una idea clara sobre la desconcentración del poder en el gobierno, y una revisión del sistema de controles y separación de poderes, que se había deteriorado a su más bajo nivel en la dictadura. Finalmente, su cercanía con la población, le granjeó una aceptación desconocida hasta entonces, si bien despertó recelos y temores en la iglesia, el empresariado, las fuerzas armadas y los Estados Unidos, los cuales, previendo su triunfo, iniciaron a conspirar en su contra, incluso con antelación a su elección.

Sin embargo, pese a los esfuerzos de sus opositores, Bosch ganó las elecciones con una mayoría aplastante: 59.53% de la votación a nivel nacional y 77.3% a nivel del Distrito Nacional. Su partido también obtuvo una mayoría decisiva en ambas cámaras del congreso: veintidós de veinte y siete miembros del Senado, y cuarenta y nueve de setenta y cuatro miembros de la Cámara de Diputados. Desde ese momento, el proceso de transición democrática entró en una nueva etapa, esto es, una en la que la cuestión constitucional pasó a ocupar un lugar central en los debates entre las diferentes fuerzas políticas y sociales, ya que la Constitución vigente adoptada por el Concejo de Estado establecía que el órgano encargado de elaborar la nueva Constitución (Cámara de Diputados) comenzara a funcionar de inmediato sin esperar la toma de posesión del Presidente electo.¹²⁶

Nunca antes en la historia de nuestro país la discusión de una Constitución tuvo tanta importancia, pues el anteproyecto de 1963 tenía atrevidas innovaciones que lesionaban viejos privilegios de la oligarquía, entre la cual había partes importantes del clero y el imperialismo norteamericano.¹²⁷ Dicho texto se aprobó y fue promulgado en Abril de 1963, pero produjo a partir de su aplicación, una oposición sin precedentes que no

¹²⁶ Espinal, Flavio Darío. Op. Cit. Pág. 153.

¹²⁷ Peña Gómez, José Francisco. (2004). *La Reelección: Fracaso de la democracia representativa a la luz del derecho constitucional*. 2ª Ed. Santo Domingo: Editora Manatí. Pág. 131.

disminuyó hasta el derrocamiento de Bosch el 25 de septiembre de 1963¹²⁸ y su apresamiento en el Palacio Nacional y posterior destierro (en un principio a Puerto Rico), con el auspicio de los sectores que habíamos reseñado anteriormente.¹²⁹

Así las cosas, los grupos sociales y económicos desplazados del poder en las elecciones de 1962 recuperaron su hegemonía tras este corto eclipse, y sus representantes más conspicuos escogieron a tres civiles para formar un Poder Ejecutivo colegiado que llamaron Triunvirato y llenaron el nuevo gabinete, también escogido entre ellos. Los golpistas revocaron la Constitución de 1963 y repusieron la del 1962, rememorando las asonadas políticas del Siglo XIX, cuando tras cada golpe de Estado, se derogaba la Constitución del gobierno depuesto y se ponía en vigor una anterior, generalmente una de sesgo centralista o poco democrática¹³⁰.

El triunvirato gobernó 18 meses, dentro de un clima político agitado, con mucha oposición, frecuentes huelgas y un alzamiento guerrillero que fue severamente reprimido. Los propios militares se dividieron, pues mucho de los jóvenes oficiales no estuvieron de acuerdo con el golpe de Estado,¹³¹ ni con el absolutismo mostrado por el nuevo gobierno, puesto que, el Triunvirato, asumió para sí tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, pudiendo dictar leyes sin ninguna cortapisa (algunas de las cuales, aún siendo de facto, estuvieron vigentes hasta hace poco), y reunió así una cantidad desmedida de poder, retornando al estilo trujillista, desmontado hacía poco. Ante tal postura, la férrea oposición de diversos sectores, no se hizo esperar.

En diciembre, un grupo guerrillero encabezado por los líderes del *movimiento revolucionario 14 de Junio* se sublevó en las montañas para luchar contra el Triunvirato. Los guerrilleros fueron rodeados rápidamente por las tropas del ejército y forzados a

¹²⁸ Acosta Matos, Elíades. (2013). *1963: Revolución Inconclusa*. Santo Domingo: Fundación Juan Bosch. Págs. 385 – 433.

¹²⁹ Guerrero, Miguel. (2013). *El Golpe de Estado: historia del Derrocamiento de Juan Bosch*. 6ª Ed. Santo Domingo: Editora Centenario. Págs. 163 – 239.

¹³⁰ Vega Benardino, Wenceslao. Op. Cit. Pág. 404.

¹³¹ Ibid.

rendirse y aún así, en su mayoría asesinados in situ¹³², lo que provocó una crisis política y la renuncia del Presidente del Triunvirato¹³³. Tras su renuncia, el comerciante Donald Reid Cabral asumió el mando y el Triunvirato se convirtió prácticamente en la dictadura de un solo hombre, quien, sin embargo, no pudo llegar lejos pues fue depuesto por un golpe de Estado originado por quienes promovían el regreso del gobierno constitucional de Juan Bosch y la Constitución de 1963 (sin elecciones).

La caída del Triunvirato dividió a las Fuerzas Armadas dominicanas. Un grupo de oficiales de mediana graduación auspiciaba el retorno del gobierno constitucional de Bosch, mientras que los generales querían otro gobierno provisional. En la lucha, los “constitucionalistas”¹³⁴ proveyeron de armas a los grupos políticos de izquierda, dando un sesgo ideológico a la crisis. El 25 de abril de 1965 explotó la guerra civil en la ciudad de Santo Domingo. Los grupos izquierdistas y los seguidores de Bosch organizaron guerrillas urbanas para destruir al antiguo ejército trujillista que había permanecido intacto durante los gobiernos del Consejo de Estado, Bosch y el Triunvirato.¹³⁵ Sin embargo, temiendo por la estabilidad de sus intereses en la isla, y ante la determinación de los constitucionalistas en la lucha armada por el retorno de Bosch, Estados Unidos utilizó el enfrentamiento de ambos grupos como excusa (en procura de la “protección de vidas norteamericanas”) para la intervención militar de Estados Unidos. Con ella concluyó la vida republicana por tercera vez en la historia dominicana, siendo la segunda intervención de los Estados Unidos al país, extendiéndose desde abril de 1965 hasta septiembre de 1966, manteniéndose durante la misma el gobierno de ocupación en pugna con el gobierno provisional de los constitucionalistas encabezado por el coronel Francisco Alberto Caamaño de Ño, hasta que

¹³² Rafal, Tony. (1983), *Movimiento 14 de Junio: historia y documentos*, Santo Domingo: Editora Alfa y Omega. Pág. 67.

¹³³ Emilio de los Santos, presidente del Triunvirato, había ordenado la captura de Manolo Tavárez Justo, pero los militares le asesinaron, aún cuando se había rendido pacíficamente.

¹³⁴ Los constitucionalistas eran un grupo de militares que exigían el retorno de Bosch, el Presidente constitucionalmente electo. Entre los mismos se destacaba además del coronel Caamaño, los coroneles Fernández Domínguez, (muerto en batalla en un fallido intento de tomar el Palacio Nacional) y Manuel Montes Arache.

¹³⁵ Moya Pons, Frank. Op. Cit. Pág. 513.

se pactó un “acuerdo”¹³⁶ entre las fuerzas en conflicto, se escogió un presidente provisional y se convocó a elecciones en 1966.

Cuarta República

Este último tramo de la historia, es decir, los últimos 50 años, son usualmente vistos como los más estables y democráticos en la historia de la República: no ha habido golpes de Estado, la Constitución se ha modificado apenas 4 veces en casi 50 años¹³⁷, en términos formales el Presidente tiene cada día menos injerencia en la labor legislativa y no podría, al menos en el pensamiento de muchos, tomar tan variada suerte de decisiones como las que tomaba en el pasado, sin llegar a un consenso, sin utilizar los mecanismos participativos propios de una democracia deliberativa y por tanto, se piensa muy a menudo que el presidencialismo está lejos de ser un problema en el marco de una democracia embrionaria como la nuestra, sino que es más bien una forma optima de gobierno para la consecución de los fines propios a la democracia referida¹³⁸.

Pero los hechos demuestran que esta lógica de pensamiento es falaz, pues tras el acuerdo de 1966, el presidente García Godoy organizó las elecciones y las mismas fueron convocadas para el día primero de junio de 1966. Sin embargo, documentos desclasificados de agencias de inteligencia de los Estados Unidos demuestran que el Presidente de dicha nación ordenó a diversas instituciones vinculadas al caso dominicano que se asegurasen de la victoria de Balaguer.¹³⁹ Y efectivamente, su pedido fue favorecido, aún cuando para ello se valiesen de una terrible represión política (aún en la misma campaña de 1966), tras la

¹³⁶ El “acuerdo” de 1966 por medio del cual las tropas estadounidenses abandonaron el país, forzaba el completo desarme de las tropas constitucionalistas, así como exilio de sus líderes. Igualmente escogía a un presidente provisional, que en este caso fue el Dr. Héctor García Godoy, antiguo colaborador de Trujillo, y extrañamente canciller de Bosch. Posteriormente sería también embajador de Balaguer en los EEUU.

¹³⁷ Para entender la magnitud del dato debe tenerse en cuenta que en los 120 años anteriores se había modificado en 32 ocasiones.

¹³⁸ **Jorge Prats**, Eduardo. (2005). *Manual de Derecho Constitucional* (Vol. II). Santo Domingo: Gaceta Judicial. Pág. 551.

¹³⁹ Vega, Bernardo. (2004). *Cómo los americanos ayudaron a colocar a Balaguer en el Poder en 1966*. Santo Domingo: Fundación Cultural Dominicana. Pág. 141.

cual, Balaguer, el Presidente electo, se dirigió a la nación, citando a Churchill, para decirles desde la toma de posesión, que no tenía nada más que ofrecer sino sangre, sudor y lágrimas. Probablemente ningún discurso de toma de posesión posterior haya sido tan fielmente cumplido.

Combinando su gran capacidad oratoria, su acercamiento a los grupos de poder que le habían apoyado en antaño, su control de unas fuerzas armadas dispuestas a destruir sin mayor meditación a todo aquel que le fuese señalado como enemigo y el uso de las más diversas técnicas de corrupción administrativa y clientelismo, Balaguer instauró un gobierno hiperpresidencialista en cada aspecto de su administración. Su primer paso fue diseñar una Constitución que le favoreciese (escaso control del Poder Legislativo, ningún límite en cuanto a la reelección, facultad de nombramiento “interino” de jueces del Poder Judicial¹⁴⁰, Junta Central Electoral, Cámara de Cuentas, etc.). Por ello, sin lugar a dudas, la Constitución de 1966 fue un factor determinante para instaurar y legitimar el Hiperpresidencialismo como modelo de ejercicio del poder presidencial.¹⁴¹

Con el control de la mayoría de las instituciones que le había concedido la propia Constitución, Balaguer extendió su poderío durante 12 años ininterrumpidos. Durante los mismos persiguió ferozmente a sus opositores, exilió a los líderes de los demás partidos, e incidió en la división entre los mismos, expulsó incluso a los miembros de su propio gobierno que no estuviesen dispuestos a hacer exactamente lo que el ordenase y eliminó todo rastro de disidencia, enfocándose principalmente en la juventud universitaria y los grupos de izquierda.

Así las cosas, Balaguer fue reelegido presidente en 1970 y 1974 mediante elecciones que fueron, o bien fraudulentas respecto al conteo de los votos, o bien represivas, poniendo a los candidatos opositores en un marco de notoria desigualdad. Aún así, para 1978, su modelo ya estaba desgastado, la opinión pública había cambiado y había

¹⁴⁰ Vega Benardino, Wnceslao. Op. Cit. 410.

¹⁴¹ Oviedo, José. (2013). *Un modelo para (des)armar: Hiperpresidencialismo y Política en la República Dominicana en Presidencialismo y Democracia en la Sociedad Dominicana*. Santo Domingo: Amigo del Hogar. Pág. 24.

un gobierno diferente en Estados Unidos.¹⁴² El PRD, con Peña Gómez a la cabeza, había logrado concertar fuertes lazos con los líderes demócratas tanto de América Latina como de Estados Unidos, por eso cuando las fuerzas balagueristas intentaron parar el recuento de votos ante el resultado adverso en las elecciones de 1978 que daban la victoria al PRD y a su candidato, Antonio Guzmán, tanto las fuerzas vivas del país como la opinión pública internacional, le obligaron a aceptar el resultado¹⁴³.

Sin embargo, el único partido capaz de derrotar a Balaguer estaba tan fraccionado y dividido que no pudo vencer sus disputas internas con el éxito que había presentado ante el otrora Presidente. Y en ese marco, el Presidente de la República entre 1978 y 1982, don Silvestre Antonio Guzmán Fernández, ante ciertos escándalos de corrupción en su administración, se suicidó el día 4 de julio de 1982, dejando en el poder a su vicepresidente, Jacobo Majluta, quien culminó el período de transición (ya las elecciones en 1982, habían sido ganadas nuevamente por el PRD, esta vez en la persona de Salvador Jorge Blanco, un prominente abogado de la zona norte del país). Pero el nuevo gobierno no sólo no hizo ningún cambio institucional significativo, pese a contar con la mayoría en las Cámaras Legislativas, a diferencia de su predecesor, sino que al perder el respaldo popular por el alza de los precios de los productos de primera necesidad, envió las tropas armadas a las calles a controlar los levantamientos de la población que se produjeron, con lo cual, en Abril de 1984 decenas de personas murieron en enfrentamientos con los militares, lo cual manchó al Presidente y a su partido, que lucieron similares a Balaguer, respecto al uso de la fuerza, y peores que este respecto al manejo de las finanzas del Estado.

La referida crisis del gobierno junto una fuerte división en su partido, provocó el regreso de Balaguer a la presidencia en 1986, donde sería reelegido en 1990 y 1994. Sin embargo, si bien en 1986 fueron circunstancias propias del PRD las que produjeron la

¹⁴² Si bien en plena operación Cóndor, Balaguer había recibido instrucciones directas de la embajada de los Estados Unidos y en algunos casos había permitido que los agentes de la misma operasen libremente en el territorio nacional o contra dominicanos de la oposición fuera de este (como el caso de Maximiliano Gómez en Bruselas), para 1978, con la presidencia de Carter, lejos de apoyársele, se le previno para que no ejecutase, como se había preparado, un golpe de Estado al recién electo Presidente Guzmán.

¹⁴³ Tejada, Adriano Miguel. Op. Cit. Pág. 439.

victoria de Balaguer, en 1990¹⁴⁴ hubo claramente un fraude en el conteo de los votos que estuvo cerca de provocar otra guerra civil, que no se produjo en razón de la actitud prudente del entonces opositor y aparentemente candidato ganador, profesor Juan Bosch. Otro tanto ocurrió en las elecciones de 1994, en esta ocasión frente al Dr. José Francisco Peña Gómez, lo cual produjo nuevamente una seria crisis política que fue resuelta esta vez por el Pacto por la Democracia,¹⁴⁵ por medio del cual se produjo una Reforma Constitucional en agosto de 1994, (la primera en 28 años, es decir, desde 1966) que, entre otros puntos, consagró la prohibición de la reelección presidencial consecutiva, la separación de las elecciones presidenciales de las elecciones congresionales y municipales, el establecimiento de una segunda vuelta electoral en caso de que ningún candidato a la presidencia alcance el cincuenta por ciento de los votos en la primera vuelta, la creación de los denominados “colegios electorales cerrados”, la creación del Concejo nacional de la Magistratura. A partir de la misma se aceptó el resultado de las elecciones de 1994, no sin antes recortar, para el período inmediato exclusivamente, el mandato presidencial a dos años.

Tras la reforma de 1994, el poder de Balaguer, quien en 1996, por demás, estaba completamente ciego y tenía 88 años de edad, se había debilitado lo suficiente como para no ser ya más una opción de poder (más allá, pero no tanto como para no ser determinante en quien la sería tras de sí. En tal sentido, en las elecciones presidenciales de 1996, ganadas por el candidato del PLD, Dr. Leonel Fernández, fueron decididas en segunda vuelta por el apoyo de Balaguer a su candidatura, lo que provocó que, durante su gobierno, este no contara con una legitimidad completa ni con un apoyo a nivel congresual o municipal determinante. En todo caso, el gobierno de Fernández en el período 1996 – 2000, fue el escenario para pasos importantísimos en la aplicación de varios puntos de la reforma de 1994 (elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia por el Consejo nacional de la Magistratura, imposibilidad del mandatario para postularse en el año 2000, una mejoría en la organización descentralización de la administración pública, entre otros puntos).

¹⁴⁴ Moya Pons, Frank. Op. Cit. Pág. 564.

¹⁴⁵ Justo Duarte, Amaury. Op. Cit. Pág. 397.

En el año 2000, y contando también con el apoyo de Balaguer, nuevamente ganó la presidencia un miembro del PRD, esta vez el ingeniero Hipólito Mejía. Sin embargo, hay que resaltar que en 1998 dicho partido había obtenido una mayoría desbordante en las Cámaras Legislativas y en los organismos municipales, y que mantendría en las elecciones de 2002, lo que le permitió gobernar con mucho más comodidad. Sin embargo, la crisis económica que se suscitó en el medio de su administración le llevó a tomar medidas fiscales de muy poco respaldo popular, y al avecinarse una nueva elección presidencial, contando con una mayoría inmensa en el Congreso, Hipólito Mejía volvió a reformar la Constitución, con el único fin, nuevamente, de permitir la reelección.¹⁴⁶ Volvía de este modo el fantasma de la reelección al escenario político, mostrando cuan frágil eran las disposiciones que una y otra vez habían intentado erradicarla. Sin embargo, tras la agudización de la crisis económica por la quiebra de importantes bancos, de poco le serviría la posibilidad constitucional de reelegirse, pues perdería abrumadoramente en las elecciones de mayo del 2004, frente a un Leonel Fernández se erguía en ese momento como el principal líder político del país, tras el fallecimiento en la década anterior de los históricos caudillos, Joaquín Balaguer, Juan Bosch y José Francisco Peña Gómez.

Durante la campaña previa a esas elecciones del 2004, favorecido por la debacle económica que se había creado en el gobierno de su opositor, el Dr. Leonel Fernández hizo hincapié en la necesidad de una recuperación económica y propuso igualmente a la nación una reducción sustancial del poder presidencial que, sin embargo, luego expandió para su provecho político, reforzándolo con una nueva Constitución que le asignó al Ejecutivo atribuciones propias de otros poderes del Estado.¹⁴⁷ Incluso, en el 2008, aprovechándose de la modificación a la Constitución que había realizado su antecesor en el 2002, se postuló para una reelección consecutiva, la cual obtuvo, pero con numerosas acusaciones, incluso a lo interno de su partido, de haber usado fondos públicos para su campaña. Finalmente, cuando en 2010 se elabora la mil veces prometida Reforma Constitucional, la misma que había sido punta de lanza en su discurso por muchos años y que habría de buscar el consenso de la mayoría de las estructuras sociales, esta dio como resultado un texto con un

¹⁴⁶ Justo Duarte, Amaury. Op. Cit. Pág. 509.

¹⁴⁷ Guerrero, Miguel. (2013). *El Rugido del León: Los Excesos del Poder*. Santo Domingo: Editora Centenario. Pág. 215.

impresionante desarrollo dogmático, pero que no contenía verdaderos límites al Poder Ejecutivo¹⁴⁸, que le confería funciones y atribuciones propias de otras entidades y que, en resumen, propiciaba la continuidad de un régimen hiperpresidencial.

En esa tesitura, en mayo del 2012, el Lic. Danilo Medina Sánchez, un antiguo colaborador de Fernández Reyna, pero que se había distanciado de él en el proyecto de reelección que inició en el 2006, fue escogido candidato a la presidencia por el oficialismo, y resultó electo como Presidente, cargo en el que se juramentó en agosto de ese mismo año y en el que se desempeña actualmente.

• • •

Como puede verse, este breve repaso histórico del presidencialismo dominicano muestra con claridad que este sistema de gobierno, si no cuenta con excepcionales condiciones, como las que se dieron en el caso norteamericano, por ejemplo, tiende a desbordar el diseño original y con ello a generar diversos estados de crisis. Peor aún, por el control que se toma el Ejecutivo sobre ciertas instituciones del Estado, puede modificar de tal suerte su estatuto esencial, esto es, la Constitución de la República, que logra cimentar su actuación antidemocrática en la propia norma que lo regula, más allá de que en la práctica esta distorsión se haga más y más notoria.

Igualmente queda claro que el presidencialismo no ha sido una garantía de la separación de los poderes, como afirma cierto sector de la doctrina¹⁴⁹, que critica el parlamentarismo porque entiende que le da una preeminencia exagerada al Legislativo y sostiene que el presidencialismo puede experimentar un tipo de separación de poderes que se constituya en un positivo elemento consensualista. Pero, por el contrario, lo que se hace

¹⁴⁸ Como se puede apreciar en el apéndice, la Constitución del año 2010, si bien concitó enorme atención en el proceso de Reforma, no introdujo cambios significativos en la organización del poder en la Constitución, sino que por el contrario, afianzó la figura del presidencialismo mediante diversas técnicas que se han de detallar en otra parte de este trabajo. Dicho sea de paso, aún la reelección presidencial consecutiva, que fue prohibida en dicha Constitución, se consiguió por medio de un pacto político entre dos partidos que no concitaron el acuerdo de la población, sino que discutieron en el mismo, los intereses de sus agrupaciones políticas.

¹⁴⁹ Shugart and Carey, *Op. Cit.*, p. 46.

evidente es que el Legislativo no ha podido frenar al Ejecutivo en los momentos en que se ha necesitado que lo haga y esto ha promovido situaciones tensas que a su vez sólo han podido ser “calmadas” por irrupción de un Ejecutivo aún más fuerte, aún menos limitado e igualmente menos democrático. De modo que este tipo de gobierno que supuestamente favorece a que el poder frene al poder, sólo le ha dado más y más energía a quien ya tenía demasiada. Con este poder desbocado vinieron las interminables reelecciones presidenciales consecutivas con un enorme costo económico para el país (cuestión que ocurrió por última vez en 2008, no pensemos que se trata de un escenario lejano ni superado), se fomentaron aún más crisis electorales, los conflictos políticos mutaron en serias contiendas armadas, las protestas civiles no se hicieron esperar y produjeron cuantiosas muertes y una crisis, de diversa índole, siguió a la otra.

Y así, mientras la consolidación de la democracia, iniciado ya el siglo XXI se constituye como el mayor reto para esta nación, la historia muestra que los instrumentos que hemos utilizado hasta ahora, no son ideales ni suficientes para alcanzar la meta pautada. El presidencialismo dominicano tiene en su formación una alta dosis de levadura, y crece sin parar hasta que una crisis lo obliga a reestructurarse, y recién acabamos de ver numerosos ejemplos de ello. La cuestión es si seguiremos ese derrotero o cambiaremos el curso de nuestros pasos.

Einstein dijo una vez que el mayor signo de demencia era esperar resultados distintos de la aplicación de los mismos métodos, la historia dominicana lo confirma escandalosamente: nuestro presidencialismo ha sido un entero fracaso. Desde luego, el pueblo que ha escogido al presidencialismo puede también rechazarlo, puede modificarlo, puede avanzar hacia un esquema mejor, y en atención a esa posibilidad, plantaremos en el siguiente capítulo como este presidencialismo que criticamos se ha descompuesto en la normativa y la praxis actual, y cómo es posible revertir sus malsanos efectos.

Sección Segunda

Hiperpresidencialismo en la República Dominicana: ¿Una condena eterna o un mal superable?

En esta segunda y última sección queremos tratar la conformación actual del Hiperpresidencialismo dominicano, tocar brevemente la problemática cultural, revisar la estructura constitucional del Ejecutivo y destacar las distorsiones que en el mismo se presentan. Posteriormente, deseamos hacer algunas propuestas respecto a cómo modificar al Ejecutivo dominicano de modo que pueda concretarse la transición a la democracia que tan débilmente se inició en 1961.

En un inicio era nuestra intención tratar estos tres aspectos en capítulos separados, pero, como ya señalamos anteriormente, nos parece que por la vinculación que lleva un tema con el otro, es más pragmático verlos todos en un capítulo único, que será, dicho sea de paso, el último del presente trabajo.

Finalmente, vale reseñar, que en esta capítulo, haremos algunas comparaciones con el modelo argentino, que más allá de su estructura federal, tiene muchas similitudes con el caso dominicano, y a diferencia nuestra, su doctrina si se ha referido oportunamente respecto a este tema, más allá de los cambios realizados, sobre todo los de la Constitución de 1994, han sido sumamente superficiales. Ojalá el mantenimiento de esta discusión sobre el tapete del constitucionalismo latinoamericano y su eventual comprensión por la ciudadanía aporte cambios más efectivos, no sólo en estas dos naciones, sino también en las demás comunidades hermanas de América Latina.

Capítulo 5.

Radiografía de un Poder Omnímodo

Como se señaló anteriormente, la República Dominicana está regida hoy bajo la égida de una Constitución proclamada en fecha 26 de enero del año 2010, y que emergió luego de un largo proceso y tras muchos años de espera. Con algunas modificaciones menores¹⁵⁰, dicha Constitución mantuvo intacto el predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás estamentos del Estado¹⁵¹, y en otros casos los aumentó.

Llama la atención que en el referido proceso de reforma constitucional, hubo un amplio debate entre diversos sectores de la población respecto a los derechos fundamentales, la creación de determinados órganos y la prohibición de la reelección, pero en general, muy poco fue lo que se discutió respecto al diseño del sistema de gobierno. A diferencia de otros países de América Latina como Brasil con Bolívar Lamounier, Chile con Arturo Valenzuela y Humberto Nogueira, Argentina con Carlos Nino, Roberto Gargarella, y otros tantos, en su transición a la democracia (que fue del absolutismo a la democracia electoral, en el mejor de los casos, liberal) la República Dominicana no experimentó una discusión seria sobre los problemas del presidencialismo y todos los actores políticos de renombre organizaron sus partidos y partidarios con un solo fin: alcanzar la presidencia a toda costa, (jamás debilitarla).

5. 1. El Presidencialismo más allá de las normas: un problema cultural.

Juan Miguel Pérez sostiene que la cultura política del presidencialismo había sido forjada muchos años atrás y que eso explica en parte la ausencia de atención a su cuestionamiento durante estos procesos.¹⁵² Sostiene también que usando la teoría de

¹⁵⁰ Entre estos pocos aspectos positivos puede citarse que ante la creación del Consejo Superior del Poder Judicial el Ejecutivo dejó de tener una influencia directa en la ocupación de las vacantes de determinados jueces (artículo 55.9 de la Constitución anterior), así como con los regidores (numeral 11) y otros cargos en los que tenía injerencia, pese a no pertenecer estos a la administración pública.

¹⁵¹ Para una comprensión más clara de la similitud de ambos textos, véase la tabla comparativa que constituye el apéndice.

¹⁵² Pérez, Juan Miguel. (2012). *Presidir la pobreza. Economía de la política partidaria y de los gobernantes en la República Dominicana*, en Espinal, Flavio D. y otros, *Presidencialismo y Democracia en la sociedad dominicana (1994-2010)*. Santo Domingo: PUCMM. Pág. 279.

campos,¹⁵³ “cada campo político contiene variantes en su dinámica específica, como producto de las diferencias de requerimientos necesarios para la obtención del favor político de los prosélitos,” y que así está el escenario político nacional, ampliamente influenciado por una historia que prevalece y se reproduce, -más que nunca- dentro de los espíritus que inspiran, movilizan, orientan y censuran la acción de hacer política de los partidos dominicanos.”¹⁵⁴

Esta cultura del presidencialismo, por demás, se ha afianzado en torno a la eterna crisis económica por la que atraviesa el país, de modo que como afirma Pérez, “podemos concluir que en la República Dominicana, el presidencialismo subsiste por la pobreza (justifican su discurso en torno a ofrecerle al electorado dominicano medios y fórmulas para salir de ella o reducirla), viven desde la pobreza (con las precariedades que esta impone a sus miembros), y se mantienen por la pobreza (del clientelismo).”¹⁵⁵

Ese modelo clientelar (establecido por Joaquín Balaguer en sus primeros 12 años de gobierno y asumido por los dos gobiernos del PRD entre 1978 y 1986, pero perfeccionado realmente en los últimos ocho años de gobierno del Dr. Leonel Fernández entre 2004 y 2012), propio de la misma pobreza, responde a la expresión de la misma en tres dimensiones diferentes:

- a) La pobreza económica que induce a la necesidad del electorado de constituirse en masa clientelar vulnerable.
- b) La pobreza política, que como consecuencia del bajísimo grado ideológico de las propuestas y organizaciones partidarias, acude al clientelismo como práctica única de fomentar las adhesiones necesarias para la legitimación política representativa.
- c) La pobreza institucional, que permite a través de una serie de mecanismos permitidos por la impunidad judicial, la acción de la segunda pobreza sobre

¹⁵³ Bourdieu, Pierre y Fritsch, Philippe, (2000) *Propos sur le champ politique*, Lyon: Preses Universitaires de Lyon.

¹⁵⁴ Pérez, Juan Miguel, Op. Cit. Pág. 278.

¹⁵⁵ *Ibídem*, Pág. 326.

la primera, engendrando de esta manera la reproducción y ahondamiento – cualitativa y numeraria– del ciclo clientelista.

Estos elementos llevan a la pauperización general de la sociedad dominicana en todos sus estratos y clases, y del quehacer político de todos los ciudadanos, alentando de esta manera la preponderancia y vigencia del presidencialismo, reduciendo así la política a una actividad cíclica, carente de ideología y formada por agrupaciones, aglutinadas por los intereses económicos de sus miembros, algunos en plena acumulación de capital, otros, la mayoría, para sobrevivir materialmente a las inclemencias materiales de la pobreza en la república Dominicana.¹⁵⁶

De este modo, la cultura del presidencialismo, que como se ve, responde no sólo al factor histórico (que pudimos ver con detalle en el capítulo anterior y que encuentra su punto álgido en el hecho de que usualmente los gobiernos más “consensualistas” tuvieron grandes problemas en preservar el orden público, mientras que los autoritarios lo hicieron con éxito¹⁵⁷ e incluso llegaron al extremo de “garantizar” al menos en sentido formal muchos derechos¹⁵⁸ que no se protegieron en regímenes más democráticos), sino también al social, económico, quizá religioso (hay que observar la muy negativa influencia del catolicismo español y el uso de las creencias para infundir temor y obtener control en los primeros años de colonia), entre otros. Esta manera de pensar, repetimos, estaba muy bien impregnada en el país para la Constitución de 1994 (momento en que la crítica al presidencialismo alcanza gran relevancia en América Latina¹⁵⁹) y aún para la reforma constitucional del 2010, que resultó, como habíamos mencionado, en un texto que pasa el

¹⁵⁶ Íbid.

¹⁵⁷ Esta situación ocurrió en toda América Latina en la primera parte de la tortuosa segunda mitad del siglo XX, y no de un modo casual. Sirva Chile como ejemplo: Allende, quizá su mayor representación de un gobierno democrático, no consiguió estabilidad ni seguridad, mientras que con Pinochet, un perverso dictador, el país alcanzó estándares sorprendentes de orden y estabilidad.

¹⁵⁸ En la República Dominicana pueden verse casos paradigmáticos de esto: Buenaventura Báez reconociendo diversos derechos en las precarias Constituciones de la época, Ulises Heureaux, consagrando una Constitución liberal en su primer gobierno y Rafael L. Trujillo, en cuya cruenta dictadura el país tuvo modernas y bien redactadas constituciones, así como un poder judicial lleno de luces.

¹⁵⁹ Un caso para citar es el de Argentina, que si bien no consiguió lo que buscaba mediante la creación del jefe de gabinete, mantuvo al menos un debate interesante en torno a la necesidad de disminuir los poderes del presidente.

examen de la forma, pero que en cuanto al fondo, no resuelve eficientemente ninguno de los vicios del sistema.

Finalmente, no resulta ocioso recordar que esta “cultura presidencialista” de la población dominicana, se ve aún más afectada cuando se encuentra con un líder carismático que aparenta situarse por encima de los demás actores políticos del sistema. El carisma es una relación de gran atractivo en contextos de fragmentación institucional y crisis política¹⁶⁰. Se trata de un individuo que es considerado por sus seguidores como una personalidad dotada de cualidades y poderes excepcionales que no son accesibles a la persona ordinaria.¹⁶¹ El problema se da que cuando este carisma se une a una concentración excesiva de poder, produce a un jefe del Ejecutivo fuera de control, legitimado muchas veces por la población por encima de los demás poderes, en especial conflicto con el Legislativo cuando este le es adverso.

José Oviedo, refiriéndose al caso dominicano en las últimas dos décadas sostiene que el liderazgo plebiscitario conjuga elementos de dictadura y democracia, moviéndose entre sus términos, en base a los siguientes elementos: a) política de gran hombre, b) superposición del líder al sistema de controles, c) el líder se convierte en un guía y no en un representante, independientemente de que haya sido electo, d) ausencia de restricciones determinantes en los nombramientos realizados por el líder-presidente, e) escasa incidencia formal del partido en las decisiones gubernamentales, f) crecimiento del autoritarismo en las instituciones y consecuente debilitamiento del sistema de protección de derechos humanos, g) escasa participación de los miembros de los partidos fuera de los torneos electorales, entre otros.

Esta pensamiento colectivo (deseo de un líder, un guía, un jefe), sumado a los posibles liderazgos carismáticos, crea un escenario fantástico para la conformación de un presidencialismo extremadamente fuerte y una eventual quiebra democrática. Y si esta

¹⁶⁰ Pfaff, Steven. (2002). *Nationalism, Charisma and Plebiscitary Leadership: The Problems of democratization in Max Weber's Political Sociology*”, *Sociology Inquiry*, vol. 72, No. 1. Pág. 81.

¹⁶¹Weber, Max. (1978). *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press. Pág. 1,121.

situación se ha mantenido por años en un mismo escenario, como ocurre en la República Dominicana, se precisa que la redacción del texto constitucional sea sumamente cuidadosa para impedir que la concentración desmedida de poder provoque esa conjugación de dictadura y democracia (electoral) a la que se hacía referencia, que es precisamente lo que no ocurrió con la Constitución del 2010, pues lejos de aprovecharse la ocasión para disminuirse la preponderancia del Ejecutivo, se le dio aún mayor protagonismo, y para colmo de males, se supo disimularlo.

5.2. Desmedida Concentración de Poder

Respecto a la estructura del presidencialismo en la Constitución dominicana, la misma inicia con su multiplicidad de jefaturas, tales como la de Estado, la que resulta incuestionable pues constituye la esencia de la función, pero también encontramos allí la de gobierno, administración pública y fuerzas armadas. Sorprendentemente, aunque unos pocos criticaron la redacción del artículo 55 de la Constitución de 1994, bajo el entendido de que esta daba demasiados poderes y atribuciones al Presidente de la República, al punto de que hacía recordar aquel ignominioso artículo 210, en la redacción de la nueva Constitución se incluyeron todos y cada uno de los poderes políticos, poderes de designación y poderes simbólicos¹⁶² que tenía el presidente en el texto pretérito. La cuestión es que a partir de estos poderes (políticos, simbólicos y de designación), en determinadas circunstancias emergen numerosos poderes fácticos que por lo regular, perduran una vez que ha pasado la circunstancia que los hizo emerger, ampliando así de forma considerable las facultades del presidente más allá de lo previsto en el diseño original del constituyente.

Y es que como bien señala José Oviedo, “el poder presidencial expansivo permite a los gobernantes poner a prueba constantemente hasta donde puede ser limitado el ejercicio del poder presidencial y hasta dónde pueden desarrollar acciones ejecutivas unilaterales, al

¹⁶² Esta es la clasificación de IPA, un instrumento comparativo para estudiar y medir los poderes presidenciales diferenciados en tres categorías: políticos, de designación y simbólicos. Ninguna de las presidencias investigadas ejerce plenamente los 37 poderes indicadores que forman el índice, el cual se aplicó a 98 países.

orquestrar medidas legales y extralegales que, repetidas frecuentemente, se convierten en prácticas consuetudinarias, parámetros relativamente aceptados socialmente, los cuales, si bien pueden estar más allá o más acá, o incluso violentar, la norma escrita, han adquirido el peso de un acuerdo implícito o de una norma tácita de ejercicio del poder por parte de la clase política. La combinación de poderes de jure y poderes fácticos desplegados por la presidencia disminuye la relevancia de los demás poderes de manera sistemática.”¹⁶³

En ese orden de ideas, uno de los problemas de esta redacción constitucional es la conjugación en un solo individuo de todas las jefaturas antes mencionadas, pues no sólo conllevan a que el presidente detente un excesivo cúmulo de poder y ello traiga las consecuencias mencionadas en el párrafo anterior, sino que en el caso de algunas de estas atribuciones, resultan claramente contradictorias entre sí. Al respecto, afirma Gabriel Bouzat que “uno de los problemas que acarrea la concentración de poderes en el presidente son las distintas jefaturas que detenta. El presidente es a la vez el jefe del estado y del gobierno. Esta doble jefatura conlleva el ejercicio de funciones distintas y a veces incompatibles. Como jefe del estado es el representante de la Nación entera, lo que requiere que se sitúe por encima de los distintos sectores políticos. En cambio, como jefe del gobierno el presidente aparece como el representante de un sector político y debe defender su programa frente a los otros sectores.”¹⁶⁴

La dificultad que presenta esta situación pasa, en ocasiones, desapercibida en razón de que en la actualidad muchas veces son tan fuertes los grupos fácticos y de poder que se mueven detrás de los gobiernos, que parece disolverse en tales intereses la cuestión ideológica y con ella las grandes diferencias que de conformidad a su orientación política, tenga el programa de un partido con otro. Pero cuando sea el caso de un partido con un programa desaprobado por una parte significativa de la nación, o por segmentos relativamente reducidos, pero económicamente poderosos, el disgusto ocasionado por no tener un representante en la máxima autoridad de la nación, puede ocasionar tensiones que

¹⁶³ Oviedo, José. Un modelo para (des) armar: Hiperpresidencialismo y política en la República Dominicana. En Espinal, Flavio D. y otros, *Presidencialismo y Democracia en la sociedad dominicana (1994-2010)*. Santo Domingo: PUCMM. Pág. 279.

¹⁶⁴ Bouzat, Gabriel. Op. Cit. Págs. 13 y 14.

a veces son llevadas a extremos como golpes de Estado y demás. Recuérdese que en nuestra América Latina, experiencias golpistas de este tipo (Venezuela, Honduras, Ecuador, etc.), no son una historia lejana e irreplicable, como se nos ha querido vender muy a menudo, sino que han pasado recientemente frente a nosotros. De ahí que la conjugación de todas jefaturas en manos de un solo individuo que podría estar en determinados casos imposibilitado para representar en interés del Estado (como un todo), resulta altamente peligroso. Y por demás, la concentración de poder que implica, constituye un riesgo (de cara a la corrupción), mucho mayor que el que ocurriría si el gobierno descansase sobre los hombros de un individuo distinto.

En el caso de un sistema parlamentario, esta situación no se da pues usualmente un monarca encarna la representación del Estado (poderes simbólicos), mientras que un primer ministro es designado por el Legislativo y detenta entonces los poderes de políticos y de designación. En un sistema presidencialista atenuado, bien podría el presidente ser escogido por voto popular y representar al Estado como lo hace el monarca en la mayoría de los sistemas europeos, pero delegando el gobierno y la administración pública en un primer ministro que sea propuesto por él, pero que deba ser ratificado por una mayoría calificada del Congreso Nacional, pudiendo este último solicitar su renuncia en una situación de crisis (o simplemente destituirlo, conforme al procedimiento que para tales fines se establezca), mientras que el presidente gobernaría durante un periodo previamente establecido, sin tan fuerte vinculación al Congreso Nacional, pero siendo posible de destitución en razón de un *impeachment*, como en el caso norteamericano.

En ambos casos se solucionaría tanto el problema de crisis política que puede representar la doble jefatura en un solo individuo, como la acumulación desmedida de poder que implica.

5.3. El nombramiento discrecional de los miembros del gabinete.

Otro aspecto que concentra extremo poder en el Presidente de la República es su capacidad de nombrar a los ministros sin ninguna explicación, motivación o control por

parte de otro órgano. Aún en un presidencialismo fuerte como el de los Estados Unidos, el Congreso Nacional toma parte en la aprobación de los miembros del Gabinete, pero aquí no se amerita de ninguna.

Aún peor, si el incumbente de uno de esos despachos cuyo desenvolvimiento es tan importante para el funcionamiento de la Administración, presenta desacuerdo con la política del presidente, éste no tiene que dialogar con aquel, no tiene que convencerle la conveniencia de su postura ni demostrarle la aprobación de la ciudadanía para ella, sino que puede sencillamente destituirle y nombrar a alguien que acate sus órdenes. Esta prerrogativa ha dado lugar a una burocracia estatal parasitaria que se recicla con cada cambio de gobierno y que es utilizada como botín político mediante prácticas clientelistas a través de sistemas corruptos de tráfico de influencia.¹⁶⁵ Finalmente, ello lleva un mensaje sumamente negativo al resto de los ministros quienes perciben que si no se someten a los designios del presidente, perderán sus cargos y probablemente verán trastocadas su carrera y apetencias políticas.

5.4. Influencia y dominio sobre otros poderes.

Por otro lado, más allá del problema que implica este cúmulo de energía en un solo individuo en lo que respecta a la administración central, lo peor ocurre cuando este se superpone a los demás poderes del Estado, concebidos para controlarle, y en tal sentido, los desnaturaliza.

En su relación con el Poder Legislativo, por una situación particular de nuestro sistema de partidos, así como de nuestra estructura electoral, (aspectos que desarrollaremos más adelante), más del 90% del Senado de la República representa al oficialismo, mientras que cerca de un 50% lo hace en la Cámara de Diputados. Pero esta situación no es nueva: ocurrió en el 2002 con el hoy partido de oposición, PRD y en décadas anteriores con el casi desaparecido PRSC. Dicho resumidamente: el presidente de la República tiene una

¹⁶⁵ Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS). *Propuestas para la reforma constitucional*. Documento entregado a la Comisión Nacional de la Reforma Constitucional. Santo Domingo, 22 de enero de 2007, visible en: <http://www.finjus.or.do>.

injerencia pronunciada en la elección de los miembros del Legislativo y un arrastre poderoso (en ocasiones por su carisma, pero la mayoría de las veces por el despilfarro que hace de los recursos del Estado).

Sucede entonces que muchas veces el Legislativo complace al Ejecutivo no porque esté en ello cifrada la voluntad de la población, sino porque así se decidió en una reunión con una contra mayoritaria comisión partidaria. De allí que mientras el Poder Legislativo en una democracia funcional debe ser un instrumento operativo del Estado que provea las herramientas legales que permitan encauzar las políticas públicas según los lineamientos establecidos en la Constitución (eso es, en principio, la función esencial del Poder Legislativo en un Estado constitucional de derecho), en el esquema dominicano, resulta ser un instrumento para la satisfacción del Ejecutivo (así ha sido en la última década) y cuando no se da ese caso, resulta ser entonces un órgano que hace al Ejecutivo una oposición tal, que lo torna inoperante.¹⁶⁶ De este modo, se ha tornado el Legislativo en un poder relativo en el Estado, comparado con la enorme influencia del poder que tiene el Ejecutivo, o el peso con que gravitan en las decisiones legislativas los poderes fácticos.¹⁶⁷

Otro problema en la relación Ejecutivo – Legislativo es que el sistema clientelar que se ha instaurado y al cual nos referimos más arriba, afecta tan directamente a los legisladores que estos, atienden mucho más a complacer a los grupos de poder que le sostienen y a sobornar miserablemente a la población que los elige que a su labor legislativa, y el Ejecutivo, como jefe de la Administración, aprovecha esta oportunidad para ofrecer ventajas a los legisladores (desde ministerios claves como el de obras públicas, salud, trabajo y demás) a cambio de su apego en diversas causas. De no tener los legisladores un compromiso económico tan elevado con sus electores, sería más difícil para el Ejecutivo controlarlos. Pero mientras el clientelismo impere como lo hace, las puertas para las negociaciones estarán abiertas.

¹⁶⁶ Este último caso se ha dado sólo en contadas excepciones, pues como se vio en el repaso histórico, en la inmensa mayoría de los casos, el Ejecutivo ha impuesto sus intereses.

¹⁶⁷ Valerio Jiminián, Manuel. El peso del contrapeso: una aproximación al rol del Poder Legislativo en la república Dominicana (1994-2010). En Espinal, Flavio D. y otros, *Presidencialismo y Democracia en la sociedad dominicana (1994-2010)*. Santo Domingo: PUCMM. pág. 113.

¿Cómo se espera entonces que el Ejecutivo rinda cuentas ante un Legislativo que está postrado ante él? ¿De qué sirve un sistema de contrapesos que no tiene ningún peso? Bien podría pensarse que lo ocurrido en la última década es una casualidad o el producto de un buen desempeño del partido oficialista (que posee el Ejecutivo desde el 2004 y amplias mayorías del legislativo desde el 2006), pero lo cierto es que es la propia Constitución de la República y con ella un débil marco legal, las que han preparado el escenario propicio para ello.

Otro tanto ocurre con el Poder Judicial, si bien de manera más sutil. El Poder Judicial, la cenicienta histórica del Estado Dominicano, había tenido una débil estructura desde 1966, cuando se supone que iniciaba, con la Constitución de aquel entonces, la reestructuración de las instituciones democráticas. Uno de los elementos que contribuyeron a la debilidad institucional del Poder Judicial en la referida reforma constitucional, en adición a su subordinación y ausencia de independencia presupuestaria y el control de la designación de estos por el Senado¹⁶⁸, lo constituyó la ausencia formal del control de la constitucionalidad de las leyes, no obstante haber sido propuesta la modalidad de control mediante acción directa por el vocero del Partido Revolucionario Dominicano en la Asamblea Nacional como mecanismo de balance a la mayoría reformista en los demás niveles del gobierno.¹⁶⁹

El control de la constitucionalidad había existido en nuestro ordenamiento constitucional bajo la forma difusa o de excepción –judicial review- desde la Constitución de 1844 (Art. 125), siendo establecido en la Constitución d 1924 un control concentrado en la Suprema Corte de Justicia mediante acción directa en dos escenarios: (i) ante la existencia de una controversia entre partes o (ii) si la norma cuya inconstitucionalidad se alegaba era atentatoria de los derechos individuales consagrados en la Constitución.¹⁷⁰ Sin embargo, dicha variación del control concentrado, con alto grado de carácter político debido a su carácter abstracto, desapareció del ordenamiento jurídico dominicano hasta la

¹⁶⁸ Amiama, Manuel A. *Notas de Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Editorial Tiempo S.A. Pág. 164.

¹⁶⁹ Espinal, Flavio Darío. *Constitucionalismo y procesos...* Pág. 211.

¹⁷⁰ Valera Montero, Miguel. *El control concentrado de la constitucionalidad en la República Dominicana*, Santo Domingo: Capeldom, 1999. Pág. 21-26.

reforma constitucional de 1994.¹⁷¹ Dicha ausencia fue de notable percepción en las aguas turbulentas de las elecciones celebradas en el año 1978¹⁷² y que pondrían fin a la denominada “era de los 12 años” del Dr. Joaquín Balaguer, cuando la Suprema Corte de Justicia declaró inadmisibile una acción directa de inconstitucionalidad debido “a que no existe entre nosotros recurso de inconstitucionalidad por vía principal”.¹⁷³

Respecto a la anteriormente mencionada subordinación del Poder Judicial al Senado (Senado este que era muchas veces controlado por el Ejecutivo como ya se explicó), tristemente el cambio que se pidió de tal diseño no fue muy eficiente que digamos. En 1994 uno de los puntos del llamado “pacto por la democracia” fue la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura¹⁷⁴ para la escogencia de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, quienes a su vez se encargarían de organizar al resto del Poder Judicial. Si bien esto representó un gran paso de avance, a la postre los principales líderes políticos se dividieron las nominaciones de los jueces e impidieron la conformación de una Suprema Corte de Justicia realmente independiente.

Sin embargo, lo que realmente resulta difícil de creer es que en la reforma constitucional de 2010, en vez de pluralizarse más al Consejo Nacional de la Magistratura y procurar que tuviese menos peso político, se agregó sólo un nuevo miembro, a saber, el Procurador General de la República, que es un funcionario escogido discrecionalmente por el Presidente de la República y que responde directamente ante este. ¿Qué se ganó con esa modificación? Absolutamente nada. Todo lo contrario, se retrocedió enormemente pues el Consejo pasó a tener 8 miembros en vez de 7 (dándole más peso al voto del presidente), con dos que respondían directamente al Ejecutivo y con gran posibilidad de conseguir 3 o 4

¹⁷¹ *Ibíd.* Pág. 27.

¹⁷² Cuando se produjo la amplia derrota de Balaguer en 1978, apoyado en esa servil composición de la Corte Suprema, este se negó a salir del poder, consiguiendo una “negociación” con el opositor y electo PRD, mediante la cual consiguió 5 curules del senado para sus colaboradores que habían sido originalmente ganadas por el PRD. Esta página de nuestra historia es conocida como el fallo histórico o el fraude histórico, según la perspectiva del historiador. Lo cierto es que permitió a Balaguer continuar con el dominio del Senado y con éste, mantener un Poder Judicial que no lo condenase.

¹⁷³ Valera Montero, Miguel A. *Hacia un nuevo concepto de Constitución: Selección y clasificación de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana en materia constitucional (1910 – 2004)*, Santo Domingo: Capeldom, 2006, Pág. 342.

¹⁷⁴ El consejo estaba compuesto por el presidente de la República, cuatro legisladores y dos jueces de la Suprema Corte de Justicia. Fue convocado por primera vez en 1997.

miembros de los 6 restantes,¹⁷⁵ como al efecto ocurrió en la selección de los jueces de las llamadas “altas cortes”¹⁷⁶ en diciembre de 2011.

De esta manera, el Ejecutivo, pregonando en la población el gran avance que constituía el Consejo Nacional de la Magistratura, realmente se las arregló para ubicar a individuos que protegiesen sus intereses en tan importantes órganos y con ello retuvo también a los órganos jurisdiccionales. Así, a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX (tras el derrocamiento de la dictadura de Trujillo), el Ejecutivo controló al Judicial y consiguió fortalecerse y legitimar su accionar gracias al apoyo que recibió de los tribunales, para luego ceder parte de su influencia en el Judicial (pero sobre todo en aspectos formales), y recuperarla finalmente con la Constitución del 2010. Así, en el marco de la Constitución “moderna y democrática” entronó a un hombre, fortaleciendo un sistema presidencialista, que claramente se separa del ideal de una democracia deliberativa, (...) pues, con la subordinación del Consejo Nacional de la Magistratura al partido oficialista de turno, se está subordinando también al poder judicial. Y un poder judicial sin independencia, simplemente no es un poder.¹⁷⁷

Una ilustración de esta influencia malsana del Poder Ejecutivo en las decisiones del Poder Judicial puede verse en el discurso que se percibe en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (nombrada ya por el CNM) en las cuestiones relativas a la constitucionalidad de los actos normativos del Poder Ejecutivo. En un interesantísimo trabajo relativo a la justicia constitucional en la democracia presidencial de Miguel Valera Montero¹⁷⁸, el autor reseña que en la última década la Suprema Corte de Justicia (entonces

¹⁷⁵ En la composición de 1994, el CNM tenía 7 miembros, esto es, el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras Legislativas, dos legisladores que perteneciesen al partido de la segunda mayoría en el Congreso Nacional y dos jueces de la Suprema Corte de Justicia, esto es, el Presidente de la misma y un juez miembro. Pero la reforma del 2010 no promovió ningún cambio importante, sino que para colmo de males, agregó al Procurador General de la República, esto es, un funcionario nombrado discrecionalmente por el Poder Ejecutivo.

¹⁷⁶ Además de la Suprema Corte de Justicia, el CNM escogió también a los integrantes de los recién creados Tribunal Constitucional y Tribunal Superior Electoral.

¹⁷⁷ Montilla Castillo, Pedro Luís. *Las Naranjas Podridas y la Constitución*. Communis Opinio. Año 2, Edición Regular No. 23 del 26 de Febrero del 2010. Pág. 23.

¹⁷⁸ Valera Montero, Miguel. La justicia constitucional en la democracia presidencial, en Espinal, Flavio D. y otros, *Presidencialismo y Democracia en la sociedad dominicana (1994-2010)*. Santo Domingo: PUCMM. pág. 197.

en funciones de Corte Constitucional) emitió 28 decisiones que revisan la constitucionalidad de decretos o reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo, de los cuales sólo 4 han sido desfavorables y de esas 4, 2 de ellas corresponden a un decreto cuya inconstitucionalidad era clara más allá de la duda razonable.¹⁷⁹

De estos fallos, 13 correspondieron a la facultad del Poder Ejecutivo de expropiar inmuebles por causa de utilidad pública, realizando nuestra Suprema Corte de Justicia una muy vergonzosa exposición de motivos entre los que figuraba el “argumento” de que siendo dicha facultad concedida por la Constitución misma, los decretos en cuestión no podían resultar inconstitucionales, favoreciendo así de manera evidente (y vergonzosa) al Poder Ejecutivo.¹⁸⁰

Otros casos de mucha mayor trascendencia política son los que culminaron en fallos como la sentencia No. 9 del 14 de diciembre de 2005¹⁸¹ en la que la Corte decidió la constitucionalidad de ciertos artículos de la Ley No. 285-04 del 27 de agosto de 2004 sobre migración, la sentencia No. 6 del 22 de octubre de 2008¹⁸², relativa a la Resolución del Congreso Nacional No. 3874 del 10 de julio de 1954 que aprobó el Concordato entre la Santa Sede y el Estado Dominicano, la sentencia No. 1 del 3 de enero de 2002¹⁸³, en la que se modificó el “concepto de ley” para favorecer al entonces presidente, Ing. Hipólito Mejía y permitirle accionar, aunque con ello crearon jurisprudencialmente una especie de control previo de constitucionalidad, y la sentencia No. 12 del 18 de diciembre de 2008¹⁸⁴, mediante la cual se restringió la noción de parte interesada para declarar inadmisibles una

¹⁷⁹ *Ibidem*. Pág. 198.

¹⁸⁰ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 6 del 24 de enero de 2001, Boletín Judicial No. 1,082; Sentencia No. 10 del 30 de septiembre de 1998, Boletín Judicial No. 1,054; Sentencia No. 1 del 7 de febrero de 2011, Boletín Judicial No. 1,083; Sentencia No. 2 del 7 de marzo de 2001, Boletín Judicial No. 1,084; Sentencia No. 1 del 3 de octubre de 201, Boletín Judicial No. 1,099; Sentencia No. 5 del 12 de junio de 2002, Boletín Judicial No. 1,099; Sentencia No. 5 del 9 de abril de 2010, Boletín Judicial No. 1,109; Sentencia No. 9 del 17 de noviembre de 2004, Boletín Judicial No. 1,128, sentencia No. 1 del 2 de noviembre de 2005, Boletín Judicial No. 1,140.

¹⁸¹ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 9 del 14 de diciembre de 2005, Boletín Judicial No. 1,141.

¹⁸² República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 6 del 22 de octubre de 2008, Boletín Judicial No. 1,175.

¹⁸³ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 1 del 3 de enero de 2002, Boletín Judicial No. 1,094.

¹⁸⁴ República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 12 del 18 de diciembre de 2008, Boletín Judicial No. 1,177.

acción que procuraba la nulidad de la suscripción de un poder especial para que el Director de la Oficina de Ingenieros y Supervisores de Obras del Estado, adscrita al Poder Ejecutivo, suscribiera en representación del gobierno dominicano un contrato con una entidad extranjera para el financiamiento de ciertas obras por un costo muy elevado.

De estos cuatro casos que citamos como ejemplo, este último, conocido en toda la población dominicana por el nombre de la empresa con la que contrató el Estado, esto es la Sunland Corporation, R.D., S.A., fue ampliamente criticado por todos los sectores de tal suerte que un estudio de la Vanderbilt University mostró como a partir de dicho año y hasta el 2010 se registró un descenso en el nivel de confianza de la población en el Poder Judicial, llevándolo por debajo del promedio en la región.¹⁸⁵

Otro tanto ocurre con la organización municipal en la que el Ejecutivo ha logrado influir en la inyección de recursos a los diferentes ayuntamientos (alcaldías) conforme a las preferencias políticas de sus autoridades, lo que ha forzado a muchos a negociar su apoyo para un oficialismo que es cada vez más poderoso en la República Dominicana.

Así las cosas, con el control absoluto de la administración Pública (libre designación y remoción de los ministros) y la gran influencia y predominio sobre los Poderes Legislativo y Judicial, (y la protección constitucional de todas las vías necesarias para llegar allí), el Hiperpresidencialismo en la República Dominicana quedó blindado y protegido, pues el presidente puede, con los órganos que controla, anular las posibilidades de que los actos de corrupción de su gestión sean sancionados por parte del poder judicial,¹⁸⁶ puede hacer terriblemente difícil (como al efecto lo ha hecho) la organización de

¹⁸⁵ Vanderbilt University. *Latin American Public Opinion Project*. 2010.

¹⁸⁶ Como referencia cercana de esta situación, el expresidente Fernández, a quien se le reconoce una enorme influencia y dominio sobre los miembros de las llamadas “altas cortes”, fue imputado de haber violado los Artículos 166, 167, 174, 175, 176 y 361 [(Modificado por la Orden Ejecutiva 202 del 28 de agosto de 1918, G. O. 2939-A) en sus artículos 1 y 4 letra d] del Código Penal que contemplan y sancionan la prevaricación, la concusión, el delito de los funcionarios que se hayan mezclado en asuntos incompatibles con su calidad y el Perjurio; los artículos 3, letras a y b, 4, 5, 8 letra B, 18, 26 y 27 de la Ley 72-02 y el artículo 2 letra A) del Reglamento de Aplicación de dicha Ley, contenido en el Decreto No. 20-03, de fecha 14 de enero de 2003, todos los cuales contemplan y sancionan el Lavado de Activos y el Incremento Patrimonial Derivado de Actividades Delictivas y el artículo 146 de la Constitución que proscribe los actos de Corrupción. Sin embargo su querrela fue archivada por el Ministerio Público bajo el alegato de que el delito alegado “no estaba tipificado en la legislación dominicana”. Posteriormente, dicho archivo fue objetado ante la

la oposición, a raíz de su marcada influencia en los dos órganos principales en lo que respecta a la organización político partidaria y electoral (Junta Central Electoral y Tribunal Superior Electoral), puede disponer que una norma pase los filtros del Congreso Nacional con extrema velocidad, mientras que puede hacer que otras se congelen durante un tiempo indeterminado¹⁸⁷, evitar la fiscalización efectiva del Congreso Nacional, incumplir con numerosas leyes sin recibir consecuencias contundentes¹⁸⁸, entre muchos otros aspectos negativos, que redundan en corrupción administrativa, empobrecimiento de la población en general, inseguridad (física y jurídica), y las consecuentes crisis políticas.

5.5. El Fantasma de la Reelección.

Como se pudo apreciar en el capítulo 2 y con más detenimiento en el capítulo 4, uno de los grandes problemas del Ejecutivo en la historia de la nación, ha sido el deseo desbocado de sus máximos representantes, de permanecer en dicha posición durante el mayor tiempo posible.

La reelección es un mal que propicia la corrupción y el clientelismo, postergando las prioridades. El uso de los recursos del Estado para catapultar una candidatura presidencial ha sido, a lo largo de nuestro ejercicio democrático, una de las prácticas más perniciosas. Hay distintas modalidades del aprovechamiento de las ventajas del poder para impulsar una candidatura y en nuestro ámbito político se practican todas. Ningún partido que haya ejercido el gobierno en la historia nacional está libre de culpa. Es cierto que durante la administración del doctor Joaquín Balaguer, esta nefasta práctica adquirió

jurisdicción de instrucción (y ratificado), ante una corte de apelación (y ratificado) y finalmente ante ña la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y nuevamente ratificado. No hubo investigación, no hubo indagación de ningún tipo. Simplemente un archivo instantáneo. ¿Coincidencia?

¹⁸⁷ Un ejemplo de esto es la situación que se presentó a finales del 2012, durante los primeros meses de gobierno del Lic. Danilo Medina Sánchez, en los que la población de manera ordenada, conjunta y tenaz se opuso a la reforma fiscal, y la misma fue de todos modos aprobada con suma prontitud. Muy diferente es el caso de la Ley de Partidos Políticos, que tiene más de una década en esperando su aprobación, y es siempre postergada, modificada y demás.

¹⁸⁸ Para ilustrar este punto sirva como ejemplo que desde el año 1997 la Ley General de Presupuesto había dispuesto que el 4% del PIB se dispondría para el Ministerio de Educación, pero fue simplemente ignorada durante 15 años, luego de una manifestación ciudadana sin precedentes, los candidatos presidenciales se comprometieron a cumplirla en caso de alcanzar la presidencia, y así lo ha cumplido el presidente de turno. Sin embargo, el hecho de que un candidato tenga que prometer públicamente que respetará una ley en particular, no deja de ser altamente preocupante.

dimensiones inimaginables, pero todos los que le han seguido en la presidencia han recurrido a este recurso cuando lo creyeron conveniente a sus particulares intereses, sin miramientos ni límites de carácter moral. En nuestro quehacer partidista, donde lo dejan los unos lo toman los otros, sin permitir un aliento.¹⁸⁹

Tan traumática ha sido para nosotros la posibilidad de la reelección indefinida (y aún la definida), que se dispuso en el texto de la Constitución que “el Poder Ejecutivo se ejerce por el o la Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo y no podrá ser electo para el período constitucional siguiente.”¹⁹⁰

Al analizar con especialidad el caso dominicano, el profesor español Roberto Blanco Valdés¹⁹¹ sostiene que la prohibición contribuye a la fijación de límites al poder presidencial por cuanto impide que el que detenta el cargo use los poderes propios de la presidencia para perpetuarse en ella. No obstante, el jurista español admite que de cara al ejercicio de la “accountability”, que (tristemente) se efectúa más en las urnas que en cualquier otro escenario, la no posibilidad de reelegirse impide que el pueblo pueda evaluar la labor del presidente por medio del apoyo que le daría o no, a su proyecto reeleccionista. De otro lado, también señala que la imposibilidad de reelección consecutiva quita incentivos que tiene el Presidente de cara un posible segundo mandato, si bien sostiene también que los efectos potenciales de la reelección indefinida podrían ser altamente perjudiciales si el presidente logra acomodar una base que le garantice una repostulación indefinida.

En la experiencia histórica dominicana, no cabe la menor duda: la reelección consecutiva es un GRAVE peligro para la estabilidad democrática y un riesgo demasiado alto de corrupción, como ha sido cabalmente en proyectos exitosos y otros no tanto (Balaguer en el 94, Hipólito Mejía en 2002, Leonel Fernández en el 2008). Vale decir que

¹⁸⁹ Adames, Rosario. Op. Cit. Pág. 83.

¹⁹⁰ Artículo 124 de la Constitución de la República.

¹⁹¹ Blanco Valdés, Roberto. (2012). La Presidencia de la República, en González-Trevijano, Pedro y Alcubilla, Enrique (Eds). *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*. Tomo II. Madrid: La Ley.

la reelección es sin dudas la principal causa de reformas constitucionales en nuestra historia y es por ello también uno de los puntos de tensión en este momento, ya que la posibilidad del que el Presidente Danilo Medina Sánchez la modifique para repostularse es amplia y ha concitado ya el apoyo de numerosos grupos a lo interno de su partido e incluso en algunos sectores de la “oposición.” Es válido recordar que el presidente Medina conserva un 80% de la preferencia del electorado a más de dos años de gobierno. ¿Un liderazgo carismático?

Finalmente, respecto a la reelección, es oportuno recordar lo que ya habíamos señalado en el capítulo 2 al criticar al presidencialismo en su concepción teórica, y es que ninguna de las posiciones que ha tenido la República Dominicana hasta el momento parece satisfacer los requerimientos de un ordenamiento democrático. Un caso es el ya tratado (y descartado de la reelección inmediata). Otro caso es que se da cuando el presidente no tiene abierta la reelección inmediata (por disposición de la Constitución), pero cuenta con mayoría en el congreso, lo que le lleva a procurar la reforma de la Constitución, aun cuando dicho proceso le cueste un gran prestigio político y en ocasiones también un alto costo económico, aspecto este último que nunca significa una disminución de su patrimonio personal, pero sí de las arcas públicas. Un tercer escenario aparece cuando la reelección consecutiva (por lo traumática que suele ser), es erradicada del texto constitucional, pero permitida luego de que transcurre un periodo de gobierno (situación actual en la República Dominicana y en muchos otros países de Latinoamérica). Ocurre entonces que el gobernante de turno, previendo su retorno, pasado el periodo siguiente, complace durante las postrimerías de su gobierno de manera desmedida a ciertos sectores empresariales, militares, religiosos, extranjeros y de otras índoles, que le aseguren su retorno eventual, situación esta que, nuevamente, genera una corrupción desmedida.

En vista de los escenarios ya descritos, una de las medidas promovidas por muchos ha sido la erradicación de toda posibilidad de reelección presidencial, lo cual, dicho sea de paso, luce menos nocivo que cualquiera de los escenarios antes descritos. Sin embargo, ello presenta igualmente la dificultad de que sería una sanción inmerecida para aquellos que se desempeñasen ejemplarmente en el cargo, y en cierto modo para el pueblo que desearía que personas como tales, se desempeñasen durante más tiempo a la cabeza del gobierno. En

resumidas cuentas, como puede verse, el esquema presidencialista crea una situación espinosa en torno a la reelección que no parece tener una solución del todo claro. ¿Es este un tema para cruzarnos de brazos ante la imposibilidad de un escenario que pueda sortear todas las críticas recibidas o hemos de acudir a una buena labor de “ingeniería constitucional” que ofrezca soluciones viables? Respecto a este punto presentaremos algunas propuestas más adelante.

5.6. El Sistema de Partidos y el Régimen Electoral

Otro problema serio que presenta el hiperpresidencialismo dominicano y que lo potencia desmedidamente es el frágil sistema electoral, que resulta ideal para un presidencialismo fuerte pues mantiene cerca del 95% de las preferencias del electorado en solamente dos partidos¹⁹², que en la actualidad son el oficialista (durante la última década), Partido de la Liberación Dominicana y el opositor, Partido Revolucionario Dominicano (curiosamente creados ambos por un mismo individuo, el profesor Juan Bosch).

Los demás, veintitrés partidos políticos reconocidos (...) carecen de vida orgánica y en consecuencia, estatutaria, son entidades legales, que en cada torneo participan con algunos cuadros en ciertas provincias, que carecen de reuniones periódicas, locales formales, reales, abiertos y de militancia, (...) la mayoría tiene un jefe que es en sí mismo, estatuto y constitución, que incluso está en capacidad de legar la entidad a su descendencia.¹⁹³

En resumen, el sistema de partidos políticos se caracteriza por la escasa actividad política que desempeñan fuera de los períodos electorales¹⁹⁴, cierto activismo social, en el pasado, un alto grado de dispersión electoral y una carencia total de prácticas democráticas

¹⁹² En los últimos 50 años los tres partidos políticos mayoritarios se han intercambiado las posiciones cimeras, pero siempre con una notable presencia de dos de ellos representando cerca del 80% del electorado. En la actualidad la situación es tan compleja que casi ha desaparecido el PRSC y ninguno de los partidos emergentes supera el 2% del electorado.

¹⁹³ Lockward, Ángel. (2014). *El Sistema Electoral Dominicano*. Santo Domingo: Editorial Santuario. pág. 251.

¹⁹⁴ Jiménez Polanco, Jacqueline. (1999). *Partidos Políticos en la República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Centenario. Pág. 187.

internas. No existe, un solo ejemplo de garantías orgánicas para la competencia de los puestos de dirección o por las posiciones electivas populares.

Esta situación se ha visto agravada por un sistema de elección cerrada (por lista) que como punto positivo fue modificado recientemente. En el que se escogía a los diputados de la lista de un partido determinado de conformidad a los votos que sacara el partido y la posición del diputado en la lista, mientras que el senador recibía todos los votos del partido, de tal modo que era (y en ese caso particular, aún es) imposible escoger a un diputado y un senador de un partido distinto.

Estas situaciones crearon serias dificultades en la conformación del Poder Legislativo, el que resultó aún más apegado al Ejecutivo, y esto es explicable de la manera siguiente: Sin una ley de partidos que regulase debidamente la organización de los partidos, y con formaciones políticas cuyos candidatos presidenciales eran precisamente los líderes de estos partidos, la posición cimera en las listas de las respectivas circunscripciones electorales era dada por un favor político, por un importe económico (corrupción en ambos casos) y no por méritos del candidato. Sucedió entonces que los legisladores salientes eran los amigos de los miembros de la cúpula de los partidos (los mismos que eventualmente detentarían la presidencia del país) y comprometiendo entonces la supuesta “separación de poderes” que como se ve, nunca fue tal. De este modo, si hubo un elemento que favoreció la fortaleza del hiperpresidencialismo tras la Constitución del año 2010 fue la débil regulación de los Partidos Políticos (el proyecto de ley que los regularía está en el Congreso Nacional desde el año 1998) y un sistema electoral que favorecía la agrupación en torno al líder y no la representación de la ciudadanía.

Lo anterior, evidentemente, produjo en las elecciones del 2012 una situación en extremo tensa y con numerosas denuncias en torno a los siguientes puntos:

- Uso de recursos ilícitos para aumentar el gasto de campaña.
- Uso excesivo e ilegal de la publicidad, incluida la publicidad engañosa.

- Uso excesivo de la publicidad institucional para comprar favores, promover al Gobierno o presionar a los medios de comunicación y comunicadores.
- Complicidad con los funcionarios del proceso para ocultar evidencias de fraude electoral.
- Intervención del gobierno a favor de un candidato, mediante la inauguración de obras, muchas sin concluir y la oferta de otras.
- Control de los medios de comunicación, a través del dinero, por la fuerza o mediante amenaza.
- Uso de la fuerza pública y del Ministerio Público en contra de opositores.
- Manipulación del sistema de cómputos.
- Soborno a las personas que cuentan los votos.

Por demás, si bien la elección es ahora preferencial respecto a los diputados (un ciudadano puede escoger al candidato de su preferencia, no al partido donde está dicho candidato), lo cual es un positivo paso de avance, aún los senadores son escogidos por el arrastre de los votos de tales diputados, de tal suerte que el pueblo no escoge realmente a sus senadores, sino que muchas veces termina dando su apoyo un partido (buscando apoyar a un candidato a diputado que le agrada) y termina apoyando también a un candidato a senador que probablemente no desea. Quizá esta situación hace más claro cómo es posible que un país donde ningún partido político llega al 60% de la preferencia del electorado, 31 de 32 senadores pertenezcan al oficialismo.

5. 7. Una Propuesta Posible

¿Qué hacer con un sistema hiperpresidencialista tan reforzado como el de la República Dominicana? ¿Cómo conseguir un cambio eficiente? Parece claro y evidente que el presidencialismo no es el sistema de gobierno para el funcionamiento de la democracia y es aún más evidente que en el caso dominicano, el presidencialismo (ya descartado como ideal), mutó en un hiperpresidencialismo que lo acerca muchísimo más a una dictadura que cambia de líder cada cuatro años (en el mejor de los casos, no siempre) que a un gobierno electoral.

Igualmente parece claro que el parlamentarismo es el sistema de gobierno preferible para sociedades tan heterogéneas como la nuestra, que es de todos, el sistema que representa más estabilidad y el que, con una buena redacción constitucional, puede sortear mejor las crisis políticas una vez que las mismas se presentan, y en algunos casos, incluso evitarlas.

Sin embargo, no parece que la República Dominicana, escenario de nuestro análisis, tenga las condiciones en el verano del 2014 (momento en que se concluye la redacción de esta tesis) para la implementación de un sistema parlamentario exitoso.

Con dos partidos que se disputan cerca del 95% por ciento del electorado y con fuertes divisiones internas entre ellas, el sistema parlamentario, que amerita de cierta disciplina partidaria mínima, colapsaría. Recuérdese que el sistema de partidos políticos en esta democracia embrionaria se caracteriza por la escasa actividad política que desempeñan fuera de los períodos electorales, cierto activismo social, en el pasado, un alto grado de dispersión electoral y una carencia total de prácticas democráticas internas. No existe, un solo ejemplo de garantías orgánicas para la competencia de los puestos de dirección o por las posiciones electivas populares. Con un marco tan pobremente regulado, aún con una redacción constitucional con ribetes de perfección, el desastre sería bastante probable tras un cambio brusco.

Nosotros proponemos entonces, si bien podría aspirarse a un sistema parlamentario puro, la mejor manera de que dicha aspiración pueda concretarse en algún momento es reformulando el presidencialismo, convirtiéndolo en un presidencialismo atenuado o semipresidencialismo en el que se puedan gestar las condiciones para un cambio más definitivo hacia la democracia parlamentaria en lo futuro.

Nuestra postura a favor de un presidencialismo atenuado no es solamente un voto de confianza en ese sistema propuesto por Sartori, sino que más que es también un reconocimiento que el cambio que proponemos necesita la aprobación de una clase política

que podría ver comprometidos (y muy seriamente) sus intereses. Un discurso en favor de un parlamentarismo puro sería, sin lugar a dudas, mucho más fácil, pero no estamos tan seguros de que sería igualmente posible.

Como mencionamos en el capítulo uno, Lijphart nos recuerda que no sólo necesitamos concebir este cambio sino que se hace preciso abordar, negociar y trabajar con las actitudes y las pautas de comportamiento de las élites políticas representativas y/o dirigentes de los diversos grupos sociales; sostiene el laureado maestro que la posibilidad de existo de cambios institucionales tan serios como los que estamos proponiendo dependerá de hasta qué punto dichas élites:

- d) Deseen mantener la unidad y la cohesión del sistema;
- e) Puedan hacer aceptar a sus respectivos grupos sociales determinadas transacciones entre intereses divergentes, y
- f) Encuentren mecanismos (institucionales) efectivos de acomodo entre los diversos grupos.

Creemos, en coherencia con lo señalado, que para lograr negociaciones coherentes con las élites políticas y los grupos fácticos a los que las mismas representan, sin sacrificar los aspectos esenciales de un proyecto democrático, el semipresidencialismo es, al menos en un primer momento, la mejor opción.

En ese orden de ideas, nuestra propuesta se enmarcaría en base a las siguientes sugerencias. Nótese que aquí no estamos haciendo un estudio detallado de cómo programar un sistema semipresidencialista en la República Dominicana, sino simplemente tratando de aportar elementos al debate respecto a cómo solucionar la situación desastrosa antes descrita:

- El sistema de gobierno tomaría elementos tanto del presidencialismo como del parlamentarismo, siendo así uno de los sistemas mixtos a los que el propio Lijphart hacía referencia. El ejecutivo estaría compuesto por un Presidente escogido por

votación popular y un Primer Ministro, escogido por el Presidente con la aprobación del Congreso Nacional (constituido como asamblea de modo que funja como un órgano más representativo). Sería preferible que para tal aprobación, se requiera una mayoría calificada de los miembros del Congreso Nacional.

- Una vez escogido el Presidente de la República, este tomará posesión de su cargo un mes después de ocurrida la elección e inmediatamente tome posesión del mismo, deberá proponer a un Primer Ministro. Si en la primera sesión el candidato propuesto por el Presidente no consigue la votación suficiente, el Congreso escogerá (con la votación del 50% + 1 de sus miembros, a un diputado que funja como Primer Ministro interino mientras continúa el proceso de aprobación del candidato propuesto por el presidente.
- El Primer Ministro nombrará a los demás ministros sin la aprobación del Congreso Nacional, pero con la necesaria aprobación del Presidente de la República. En caso de que un Primer Ministro interino tenga que formular el gobierno por falta de acuerdo entre el Presidente y el Congreso Nacional, escogerá el gabinete con apego a la misma regla. Los miembros del gabinete puede ser destituidos por el Primer Ministro previa aprobación del 50% + 1 de la membresía del Congreso Nacional. Los directores y presidentes de las administraciones independientes si requerirán aprobación del Congreso Nacional, conforme a las leyes que regulen en cada materia.
- El Presidente detentará la jefatura del Estado tendrá a su cargo los poderes simbólicos y determinados poderes políticos y de designación. El Primer Ministro detentará entonces la mayor parte de los poderes políticos y de designación. El presidente será escogido por un plazo determinado que cumplirá con la única excepción del *impeachment*. Una vez concluida su gestión, no podrá ser reelegido nunca más. El Primer Ministro será escogido y aprobado por el mismo plazo. Agotado este periodo, tampoco podría ser reelegido. Con el voto de la misma mayoría calificada que lo aprobó, el Congreso puede destituir al Primer Ministro,

estando obligado el presidente a nominar de inmediato a un sucesor, siendo las reglas de elección las mismas que se dieron para la primera elección.

- Sería ideal que el plazo de la presidencia sea de 6 años, con un referéndum aprobatorio (sin campaña electoral) tres años después de la elección. Si se da el caso de que el presidente no superase el referéndum, promoverá nuevas elecciones dentro del plazo de 3 meses. El Primer Ministro en funciones durante este trámite electoral, seguirá en su desempeño hasta la entrada en funciones del nuevo Presidente, quien podrá ratificarlo o escoger a otro candidato. Es el único caso en que el Primer Ministro sería destituido sin falta o voto en su contra del Congreso Nacional.
- Queda estrictamente prohibido que los directivos de los partidos políticos sean candidatos a los dos principales puestos del Ejecutivo.
- El Primer Ministro rendirá cuenta ante el Congreso Nacional una vez por semana, asistiendo ante la asamblea nacional o la comisión que para el efecto designe el Congreso previamente.
- Se reformula la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, estando compuesto ahora por el Presidente, 6 legisladores (los presidentes de ambas cámaras y los representantes de las cuatro mayorías siguientes, quedando establecido que si un legislador fue candidato en alianza con otro partido y este partido ya está representado en el Consejo, quedará excluido), el presidente saliente de la Suprema Corte de Justicia (que no podrá ser reelecto), el presidente saliente del Tribunal Constitucional (que no podrá ser reelecto), el presidente saliente del Tribunal Superior Electoral (que no podrá ser reelecto) y el decano de la facultad de derecho de una universidad nacional, escogido por sus pares. Se necesitan 7 votos de 11 para que la escogencia de los funcionarios a elegir. El Consejo Nacional de la Magistratura también elegirá, a partir de su reformulación, a los jueces de la Junta Central Electoral (que no podrán haber estado vinculados en ningún momento a ningún partido político) y cuya duración en el cargo será de 8 años. También escogerá al procurador general de la República quien, una vez escogido, se regirá

bajo el estatuto que le provee y en las condiciones de los demás ministros del gabinete respecto a su remoción.

- El Consejo Nacional de la Magistratura no podrá elegir como presidente de ninguna Alta Corte a un juez que al cabo de su elección pueda ser escogido nuevamente. Sólo los jueces que hayan estado antes de su selección como presidentes desempeñándose como jueces, podrán ser seleccionados como tales.
- Habrá un vicepresidente sometido a las mismas reglas que está sometido ahora, pero se desempeñará también como presidente del Senado. No podrá desempeñar otras posiciones en la Administración pública.¹⁹⁵
- La elección de los cargos congresuales se efectuará cada 5 años.
- El sistema electoral será de representación proporcional mixta. El votante realizará tres votos: uno para la escogencia del Senador (un senador por provincia) y dos votos para escoger a los representantes o diputados, en el modo siguiente: uno para elegir al representante (o diputado) de su distrito, y otro por un partido. Estos dos votos se pueden realizar de manera separada, o combinados (al votar por el representante automáticamente se vota por el partido). Los diputados electos mediante mayoría relativa se denominan diputados uninominales; los diputados electos mediante representación proporcional se denominan diputados plurinominales. En cada distrito electoral el representante es elegido utilizando el principio de mayoría relativa, en el que el candidato con el número mayor de votos gana la representación del distrito). Después, a nivel nacional (o a nivel de circunscripción electoral, superior al nivel distrital) el número total de los escaños

¹⁹⁵ Esta salvedad podría parecer una regulación exagerada e innecesaria, pues parece evidente que el vicepresidente se dedique al cumplimiento de las labores que le otorga la Constitución, y no a otra cosa. Sin embargo, no resulta ocioso recordar que Joaquín Balaguer designó al vicepresidente Carlos Morales Troncoso Secretario de Estado de Relaciones Exteriores y embajador en Estados Unidos; el Presidente Hipólito Mejía designó a la vicepresidenta Milagros Ortiz Bosch, secretaria de Estado de Educación; posteriormente lo mismo ocurriría con los vicepresidentes de Leonel Fernández, En primer lugar con el Dr. Jaime David Fernández, y posteriormente con el Dr. Rafael Alburquerque.

del cuerpo legislativo es designado proporcionalmente al número de votos que recibe cada partido. Los diputados que se asignan proporcionalmente provienen de una lista que el partido presenta antes de las elecciones. Pero del número de escaños que se asignan a cada partido se restan los asientos que hayan ganado directamente por mayoría relativa, de modo que se mantenga la proporción de los votos en relación con el número de escaños que el partido tiene en total (uninominales y plurinominales).¹⁹⁶ La opción de eliminar definitivamente al Senado y hacer más complejo el procedimiento legislativo (3 lecturas, por ejemplo), podría ser también una idea interesante.

- Se reduce el porcentaje de ciudadanos necesarios para la puesta en marcha de una iniciativa popular a un mínimo de 10.000 ciudadanos.

Como advertimos más arriba, estas propuestas no son un programa de implementación, lo cual requeriría un estudio muchísimo más detallado y amplio. Constituyen, sin embargo, ideas sobre una manera de cómo hacer las cosas diferentes, acercándonos más a la naturaleza de la democracia, limitando el poder omnímodo que se reúne en manos del Ejecutivo actual, buscando ampliar la participación de la ciudadanía, pero sobre todo, que esta participación sea menos “formalista” y más real. Una democracia cuyo proceso de diálogo no toma en cuenta efectivamente los intereses de sus miembros de forma efectiva y visible, es, siendo optimistas, una democracia imperfecta, con clara vocación de extinguirse.

El punto central del sistema propuesto descansa en profundizar el sistema de frenos y contrapesos sin caer en la inoperancia, en buscar la máxima legitimidad de las principales autoridades (sobre todo en el Ejecutivo), y un parlamento más representativo del pueblo que de los partidos políticos por lo que se postulan, así como la construcción de una cultura de responsabilidad y continua rendición de cuentas.

¹⁹⁶ Véase: Nohlen, Dieter: Sistemas electorales y partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, 2a ed. México, 1998

Conclusión

El presente trabajo está enfocado en procurar un cambio de enfoque respecto a la búsqueda de soluciones a las crisis políticas y democráticas que ha experimentado la República Dominicana desde su origen como nación, e incluso, antes de su nacimiento como tal. Se trata de un esfuerzo para demostrar que un mejor sistema de gobierno es posible, y que de hacer los movimientos de lugar, podemos crear una estructura en la que la democracia deje de ser una aspiración y se constituya en una realidad.

En la estructura del trabajo abordé muy brevemente las concepciones de la democracia, tema que puede ser objeto de un debate mucho más amplio, pero que entendí que debíamos manejar con precisión aquí, a los fines de no presentar un trabajo más amplio del que su naturaleza amerita. Igualmente con puntos breves y concisos presentamos los principales argumentos que la doctrina ha esbozado en los últimos 50 años respecto a que el presidencialismo no es el mejor sistema de gobierno posible en el marco de una democracia deliberativa.

Estos aspectos (legitimidad, estabilidad, concentración de poder, reelección, injerencia en otras áreas del Estado, etc.), nos permitieron observar cuan distante está el presidencialismo, aún en una aplicación moderada, del ideal democrático. Quisiéramos señalar aquí que el presidencialismo objeto de estudio en esa parte del trabajo no es el que está inflado de potestades exorbitantes, sino simplemente aquel que por su naturaleza misma, se expone más a desnaturalizarse. Pero este es precisamente el problema, que la esencia del presidencialismo es la acumulación y personalización del poder, de modo tal que entre su estructuración común y su inflación desmedida no se necesita más que una que otra situación de crisis política, bélica o económica. Es entonces cuando el presidencialismo, aún con la mejor de las intenciones (buscar estabilidad), muta y absorbe potestades que luego difícilmente dejará de lado.

Por demás, resultó claro que la estructura del presidencialismo no da espacio a la solución de conflictos imprevistos, no tiene vías de escape y salvo circunstancias muy

particulares, deviene en el deterioro del sistema y una explosión violenta y desorganizada de sus elementos. Vimos también que no hay muchos “casos especiales” en los que el presidencialismo funcione sino que más bien parece ser Estados Unidos el único escenario en el que este régimen de gobierno resulta efectivo. Pero como se percibió en la historia de su evolución en la República Dominicana (que guarda numerosas similitudes con el resto de Hispanoamérica), en ausencia de mecanismos eficientes de control, y en presencia de una cultura de liderazgos fuertes y carismáticos muestra como nuestras Américas son a diario caldo de cultivo para conflictos sociales de diversas índoles.

En resumidas cuentas, como afirmó Marcelo Alegre, “la democracia constitucional promete autogobierno, pero el presidencialismo sólo nos da imposición o parálisis. La democracia ofrece diálogo, pero el presidencialismo nos condena a la hipocresía de mandatos vulnerados y al monólogo de presidentes imperiales. La democracia propone igualdad de derechos, pero el presidencialismo fomenta la cultura autoritaria, es ineficaz en la provisión de bienes públicos, y transcurre de crisis en crisis, lo que empobrece y debilita aún más a los sectores más desaventajados”. ¿Cómo preferirlo entonces? ¿Cómo defenderlo? ¿Por qué no esforzarnos en sistemas alternativos a éste, en vez de procurar resaltar sus aspectos positivos?

La respuesta es que no vemos el peligro que representa para nosotros. Las dominicanas y los dominicanos ignoran que cada día su esperanza de democracia se ve más reducida por medio del sistema de gobierno en el que ellos se creen representados. Por eso es tiempo despertar y llevar este tema a las calles, no sólo a las aulas universitarias. De lo contrario, el presidencialismo se alimentará más y más cada día, hasta que su fortaleza sea tal que pueda repeler a todos aquellos que aspiramos a un gobierno con posibilidades reales de encarnar realmente una concepción deliberativa de la democracia.

En el presente trabajo presentamos algunas ideas prácticas que pueden servir de orientación a los fines de menguar la fuerza del presidencialismo e iniciar la construcción de algo distinto. El poder debe volver a los muchos y no concentrarse en manos de algunos. El debate democrático (no siempre pacífico y sonriente) debe volver, y para ello

proponemos la distribución de poder de forma tal que ciertas decisiones sean tomadas por el ejecutivo, otras por el legislativo y que ambos sean contrapeso uno para con el otro, y no cómplices de una historia plagada de corrupción. Igualmente hemos intentado diseñar un esquema en el que el Poder Judicial recobre su independencia (no la ha tenido plenamente en República Dominicana por más de un siglo) y pueda servir para lo que fue creado, y no como un mecanismo para fortalecer más al sector gobernante. También hemos buscado dar un giro (quizá uno de los cambios más importantes) al sistema electoral que es sin duda uno de los soportes del sistema actual democratizándolo más y procurando que el poder quede verdaderamente distribuido.

Sólo así podremos avanzar a una democracia como la que soñamos y por la que tanta gente valiosa ha ofrendado hasta la vida. Pero, repito, estos cambios nunca llegarán si no entendemos el problema, sino hacemos las preguntas correctas, si no somos objetivos en la manera en como afrontamos esto. Nuestro pueblo escuchó del profesor Juan Bosch la sentencia preclara: “la democracia es un bien del pueblo y a él le toca defenderla”. Pero jamás defenderemos aquello que pensamos que es ideal, o por lo menos funcional y mejorable. Pero la mejoría que ofrece el presidencialismo no es realmente tal, es más bien la limitación temporal de algunos de sus aspectos más negativos. Es preciso entonces que busquemos la solución en la raíz del problema, pues 170 años de “lo mismo” son un buen argumento contra los cambios superficiales que tanto hemos preferido.

Por eso lucen tan claras las palabras de un ilustre latinoamericano al decir que *tenemos que recuperar la objetividad, como una de las formas de recuperar la verdad, y tenemos que recuperar la verdad como una de las formas de merecer la victoria*. Nunca más cierto.

Referencias:

Bibliografía Consultada

1. Fuentes Doctrinales:

Abad, Mirtha. (2000). *Presidencialismo*. En Ekmekdjian, Miguel Angel (Ed.) La reforma constitucional de 1994 y su influencia en el sistema republicano y democrático (Vol. I). Buenos Aires: Depalma.

Acosta Matos, Elíades. (2013). *1963: Revolución Inconclusa*. Santo Domingo: Fundación Juan Bosch. Págs. 385 – 433.

Alegre, M., **Gargarella**, R., **Rosenkrantz**, C. (Eds). (2008). *Homenaje a Carlos S. Nino*. Buenos Aires: La Ley.

Alegre, Marcelo. (2007). *Por una democracia sin Presidentes*. En Poder ejecutivo. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Amiama, Manuel. (1995). *Notas de Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Editorial Tiempo S.A.

Aragón, Manuel. (1995). *Constitución y control del Poder: introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Aristóteles. (1958). *La Política*. Buenos Aires: Perrot.

Arrimada Antón, Lucas. (2007). *Sin frenos ni contrapesos: mucho más allá del presidencialismo y parlamentarismo: democracia deliberativa y división de poderes en el siglo XXI*. (pp. 223-243). LECCIONES Y ENSAYOS, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 21-FEB-07, Volumen: 81.

_____. (2008). *Constitucionalismo, concepciones de democracia y diseño institucional: sobre frenos, puentes y motores en la democracia deliberativa. Homenaje a Carlos Nino*. Buenos Aires: La Ley.

Bidart Campos, Germán. (2003). *Manual de la Constitución reformada*. Buenos Aires: EDIAR.

_____. (2005). *Derecho Constitucional Comparado*. (Vol. II). Buenos Aires: EDIAR.

Blanco Valdés, Roberto. (2012). La Presidencia de la República, en González-Trevijano, Pedro y Alcubilla, Enrique (Eds). *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*. Tomo II. Madrid: La Ley.

Bosch, Juan. (1964). *Crisis de la Democracia de América en la república Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Alfa & Omega.

_____. (1981). *Trujillo: Causa de una Tiranía sin Ejemplo*. Santo Domingo, República Dominicana: Alfa & Omega.

_____. (1988). *33 Artículos de Temas políticos*. Santo Domingo, República Dominicana: Alfa & Omega.

_____. (1990). *Hablando del Fascismo*. Santo Domingo, República Dominicana: Política, Teoría y Acción, año 11, No. 120, febrero 1990.

_____. (1990). *Problemas de la Democracia en nuestra América*. Santo Domingo, República Dominicana: Política, Teoría y Acción, año 11, No. 122, febrero 1990. (Escrito en Madrid, España en 1957).

_____. (1938). *Las Dictaduras Dominicanas*. Santo Domingo, República Dominicana: Alfa & Omega.

_____. (1969). *Dictadura con Respaldo Popular*. Santo Domingo, República Dominicana: Alfa & Omega.

Bourdieu, Pierre y Fritsch, Philippe, (2000) *Propos sur le champ politique*, Lyon: Preses Universitaires de Lyon.

Bouzat, Gabriel. (2007). *Poder Presidencial y Crisis Política en la Argentina*. En Poder ejecutivo. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Brahm, E., Bertelsen, R., Amunátegui, A. (2002). *Régimen de gobierno en Chile. ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? 1925-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Bravo Lira, Bernardino. *El renacer monocrático en Iberoamérica durante el siglo XX. Raíz y razón del presidencialismo*. En Revista de Derecho, N° 184, año 56, jul.- dic. 1988. (pp. 59-69). Concepción, Universidad.

Bunch, Jr, Lonnie, et al. *The American Presidency, a Glorious Burden*. Pág. 34.

Campillo Pérez, Julio G. Elecciones Dominicanas: *Contribución a su Estudio*. Santo Domingo: Academia Dominicana de la Historia, Vol. XLIX, 1982. Pág. 71.

Capdevila, Lauro. *La dictadura de Trujillo República Dominicana 1930-1961*. Santo Domingo: Colección Bibliófilos 2000. Pág. 72.

Corwin, Edward S. (1959). *El Poder ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957. Atribuciones y funciones del presidente de los EE.UU. a través de la historia y el análisis de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.

Crassweller, Robert. (1968). *Trujillo: la trágica herencia del poder personal*. Barcelona España: Editorial Brujera;

Dahl, Robert. (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Fondo de Cultura Económica, Argentina. Pág. 185.

_____. "Prefacio a una Teoría Democrática" (1956).

Dalla Vía, Alberto. (2004). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: LexisNexis.

Diedrich, Bernard. (1986). *Trujillo: la muerte de un dictador*. Santo Domingo: Editora Cultural Dominicana;

Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. (1957).

Duguit, Leon. (1926). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Francisco Beltrán.

Espinal, Flavio Darío. (2001). *Constitucionalismo y Procesos Políticos en la república Dominicana*. Santo Domingo: PUCMM.

Facorro, Susana J. y **Vittadini**, Susana N. (1999). *Temas de Derecho constitucional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

García Jurado, Roberto. *Poliarquía y Democracia*. Pág. 45. Recuperado el 23 de mayo de 2014 de <http://biblioteca.itam.mx/estudios/47-59/47/RobertoGarciaJuradoPoliarquiaYdemocracia.pdf>.

García Lema, A. y **Martino**, A. (1999). *¿Atenuación o Flexibilización del Presidencialismo?* En: *El Derecho*, Vol. 180. Buenos Aires.

García Pelayo, Manuel. (1984). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza.

Garzón Valdés, Ernesto. (1993). *Derecho, Ética y Política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Genovese, Michael. *The Power of the American Presidency 1789 – 2000*.

Gordillo, Agustín. *La constitucionalidad formal del eterno retorno. El presidencialismo argentino para el 2007, 2011, 2015, 2019, 2023, 2031. ¿Después parlamentarismo y sistema de partidos políticos moderno?* En: RES PUBLICA ARGENTINA (pp. 59-103). Buenos Aires, RAP, 03-NOV-06, Volumen: 2006-2.

Guerrero, Miguel. (1991). *Los últimos días de la era de Trujillo*. Santo Domingo: Editora Corripio.

_____. (2013). *El Golpe de Estado: historia del Derrocamiento de Juan Bosch*. 6^a Ed. Santo Domingo: Editora Centenario. Págs. 163 – 239.

_____. (2013). *El Rugido del León: Los Excesos del Poder*. Santo Domingo: Editora Centenario. Pág. 215.

Hostos, Eugenio María. (1997). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Santo Domingo: Publicaciones ONAP.

Inoa, Olando. *Historia Dominicana*. Santo Domingo: Letra Gráfica. 2013. Págs. 421 y 422.
Jiménez Polanco, Jacqueline. (1999). *Partidos Políticos en la República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Centenario. Pág. 187.

Jorge Prats, Eduardo. (2005). *Manual de Derecho Constitucional* (Vol. II). Santo Domingo: Gaceta Judicial.

Lanzaro, Jorge (Ed). (2001). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Leiras Santiago C. *Los Presidencialismos en Estados Unidos y América Latina: nuevas (o no tan nuevas) reflexiones en torno de viejos debates*. Revista de ciencias políticas, No. 6, art. 1. Recuperado en fecha 07 de junio de 2014 de www.revinciapolitica.com.ar/num6art.1.php

Lijphart, Arendt. (1987). *Las Democracias Contemporáneas: Un estudio comparativo*. Madrid, España: Ariel. pág. 82.

_____. *Democratización y Modelos Democráticos Alternativos*. En *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Eudeba, 1988.

_____. *Presidencialismo y Democracia Mayoritaria: Observaciones Teóricas*.

_____. (2008). *Modelos de Democracia*. España: Ariel.

Linz y Stepan *The Breakdown of Democratic Regimes (1978)*

Linz, Juan J. (1997). Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿qué diferencia implica? En Valenzuela, Arturo y Linz, Juan J. (Eds.) *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza. Pág. 32.

_____. (Ed). (1997). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza.

Lowenstein, Karl. *La Presidencia Fuera de los Estados Unidos*. En: Boletín del Instituto de derecho comparado de México. Año II; N° 5.

Machiavelli, Niccoló. (1552). *El Príncipe*. España: Melsa.

Mainwaring, Scott y **Shugart**, Matthew. Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. En *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol. No. 7, julio 2013. Pág. 33 – 60.

Mainwaring, Scott. (2000). *La capacidad de supervivencia democrática en América Latina*. En: López, Ernesto (Ed.), *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. Bernal (Buenos Aires), la Universidad, 2000, Volumen: 1.

Montilla Castillo, Pedro Luís. *Las Naranjas Podridas y la Constitución*. *Communis Opinio*. Año 2, Edición Regular No. 23 del 26 de Febrero del 2010. Pág. 23.

Moya Pons, Frank. *Manual de Historia Dominicana*. 15a ed. Santo Domingo: Editora Búho.

Nino, Carlos Santiago. (1997). *La Constitución de una Democracia Deliberativa*. Barcelona, España: GEDISA. Pág. 101.

_____. (1988). *Presidencialismo Vs. Parlamentarismo*. En *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Eudeba.

_____. (1992). *El Presidencialismo Puesto a Prueba*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

_____. (2005). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, 2a ed. México, 1998

Ortiz Jr, David. *La Presidencia de los Estados Unidos ¿Un modelo de poder ejecutivo?* Pág. 15. Recuperado en fecha 12 de mayo de 2014 de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1089758>

Orwell, George. (1949). 1984. España: Ediciones Destino, S. A.

Oviedo, José. (2013). *Un modelo para (des)armar: Hiperpresidencialismo y Política en la República Dominicana en Presidencialismo y Democracia en la Sociedad Dominicana.* Santo Domingo: Amigo del Hogar. Pág. 24.

Peña Batlle, Manuel Arturo. *Constitución Política y Reformas Constitucionales, 1844-1942.* Vols. I-II. Santo Domingo: Publicaciones ONAP, 1981. Pág. 272.

Peña Gómez, José Francisco. (2004). *La Reelección: Fracaso de la democracia representativa a la luz del derecho constitucional.* 2ª Ed. Santo Domingo: Editora Manatí. Pág. 131.

Pérez Guilhou, Dardo. (2007). *Presidencialismo, Caudillismo y Populismo.* En Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 04-JUL-07, Volumen: XXXII.

Pérez, Juan Miguel. (2012). *Presidir la pobreza. Economía de la política partidaria y de los gobernantes en la República Dominicana,* en Espinal, Flavio D. y otros, *Presidencialismo y Democracia en la sociedad dominicana (1994-2010).* Santo Domingo: PUCMM. Pág. 279.

Pfaff, Steven. (2002). *Nationalism, Charisma and Plebiscitary Leadership: The Problems of democratization in Max Weber's Political Sociology*”, *Sociology Inquiry*, vol. 72, No. 1. Pág. 81.

Portugal Gouvea, Carlos. (2007). *Presidencialismo y corrupción en América Latina: un cuento de premisas equivocadas y percepciones disruptivas*. En Poder ejecutivo (pp. 253-278). Buenos Aires: Editores del Puerto.

Raful, Tony. (1983), *Movimiento 14 de Junio: historia y documentos*, Santo Domingo: Editora Alfa y Omega. Pág. 67.

Riccards, Michael. *The Ferocious Engine of Democracy: A History of the American Presidency*, (1997).

Riggs, Fred W. (1988). *La Supervivencia del Presidencialismo en EE.UU.: Practicas Para-Constitucionales*. En Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional. Buenos Aires: Eudeba.

Risso, Guido. *El Sistema Presidencialista, el Hiperpresidencialismo y la última Reforma Constitucional: ¿Se ha Constitucionalizado el Hiperpresidencialismo?* En: Bidart Campos, Germán. *A Una década de la Reforma Constitucional 1994-2004*. Buenos Aires, EDIAR, 2004. Vol. 1.

Roca, Eduardo. (2008). *Pasaron unas Elecciones; Vienen otras*. En: Archivos del Presente. Revista Latinoamericana de Temas Internacionales. Buenos Aires.

Rodríguez, Marcela Virginia. (1992). *Sistemas Institucionales y Dinámica Política*. En Nino, (Ed.) *Presidencialismo puesto a prueba*, pp. 109-125. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales. Pág. 111.

Rousseau, Jean Jaques. (1998). *El Contrato Social*. Madrid: Alba.

Sabsay, Daniel. (2004). *En Torno al Presidencialismo Argentino*. En: DEBATES DE ACTUALIDAD, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 11-AUG-04, Volumen: 188.

_____. (2004). *Las Formas de Gobierno en Nuestra Constitución*. En, Albanese, Susana, Derecho Constitucional. Buenos Aires, la Universidad, Volumen 1.

Sagüés, Néstor Pedro. (1992). *La reelección del Presidente. Fuentes y razones de su actual regulación constitucional*. En E.D., tomo 148, 1992, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina.

_____. (1991). *Aproximaciones a una teoría del Control Parlamentario sobre el Poder Ejecutivo*. En E.D., tomo 143, a. 1991. (pp. 881-889). Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

_____. (1993). *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: ASTREA.

Sánchez Agesta, Luis. (1980). *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Madrid.

Sartori, Giovanni. (1997). *Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo*. En Linz, Juan J. (Ed). La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas. Madrid: Alianza.

_____. (2008). *La Democracia en 30 Lecciones*. Madrid, España: Taurus.

_____. (1995). *Ingeniería Constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

Shumpeter, Joseph A. *Democracia, Capitalismo y Socialismo*. (1942)

_____.

Silverio Salgueiro, Jorge. (2008). *Controles Constitucionales sobre el Poder Ejecutivo*. En Poder ejecutivo (pp. 253-278). Buenos Aires: Editores del Puerto.

Smith, Peter H. (2009). *La Democracia en América Latina*. Madrid, España: Marcial Pons.

Stepan, A. y Skach, C. (1997). *Presidencialismo y Parlamentarismo en Perspectiva Comparada*. En Linz, Juan J. (Ed). La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas. Madrid: Alianza.

Suleman, Ezra N. (1997). *Presidencialismo y Estabilidad Política en Francia*. En Linz, Juan J. (Ed). La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas. Madrid: Alianza.

Tejada, Adriano Miguel. (2013) *Estado, Política y Gobierno, 1795-2008 en Historia de la República Dominicana*. Santo Domingo: Academia Dominicana de la Historia. Pág. 435.

Touraine, Alain. (1994). *¿Qué es la Democracia?* Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. Pág. 16.

Valera Montero, Miguel A. Hacia un nuevo concepto de Constitución: Selección y clasificación de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana en materia constitucional (1910 – 2004), Santo Domingo: Capeldom, 2006, Pág. 342.

_____. El control concentrado de la constitucionalidad en la República Dominicana, Santo Domingo: Capeldom, 1999. Pág. 21-26.

_____. La justicia constitucional en la democracia presidencial, en Espinal, Flavio D. y otros, *Presidencialismo y Democracia en la sociedad dominicana (1994-2010)*. Santo Domingo: PUCMM. pág. 197.

Valerio Jiminián, Manuel. El peso del contrapeso: una aproximación al rol del Poder Legislativo en la república Dominicana (1994-2010). En... pág. 113.

Vega Bernardino, Wenceslao. (2006). *Historia del Derecho Dominicano*. Santo Domingo: Vega, Bernardo. (2004). *Cómo los americanos ayudaron a colocar a Balaguer en el Poder en 1966*. Santo Domingo: Fundación Cultural Dominicana. Pág. 141.

Vega, Bernardo. (2013) *Estado, Política y Gobierno, 1795-2008 en Historia de la República Dominicana*. Santo Domingo: Academia Dominicana de la Historia. Pág. 450.

Veladés, Diego. (2004). *El Gobierno del Gabinete y el Neopresidencialismo Latinoamericano*. En, ANALES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CORDOBA, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 28-JUN-04, Volumen: XLII.

Weber, Max. (1978). *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press. Pág. 1,121.

Welles, Sumner. (2012). *La Dictadura de Heureaux*. Santo Domingo: Editorial Letra Gráfica. Pág. 154.

Fuentes Normativas:

Constitución de la Nación Argentina, y Tratados Internacionales con Jerarquía Constitucional. (2da Ed.). Abeledo Perrot. 2009.

Constitución de la República Dominicana, promulgada el 26 de enero de 2010.

Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Constituciones para la Liberación: Proyecto de Ley Fundamental de Juan Pablo Duarte y Constitución de la República Dominicana de 1963. Fundación Juan Boch. (2013).

Ley Electoral de la República Dominicana. (Ley No. 257-97 de fecha 21 del mes de diciembre del año 1997).

Peña Batlle, Manuel Arturo. *Constitución Política y Reformas Constitucionales, 1844-1942*. Vols. I-II. Santo Domingo: Publicaciones ONAP, 1981. Pág. 272.

Fuentes jurisprudenciales:

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 6 del 24 de enero de 2001, Boletín Judicial No. 1,082;

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 10 del 30 de septiembre de 1998, Boletín Judicial No. 1,054;

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 1 del 7 de febrero de 2011, Boletín Judicial No. 1,083;

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 2 del 7 de marzo de 2001, Boletín Judicial No. 1,084;

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 1 del 3 de octubre de 201, Boletín Judicial No. 1,099;

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 5 del 12 de junio de 2002, Boletín Judicial No. 1,099;

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 5 del 9 de abril de 2010, Boletín Judicial No. 1,109;

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 9 del 17 de noviembre de 2004, Boletín Judicial No. 1,128,

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 1 del 2 de noviembre de 2005, Boletín Judicial No. 1,140.

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 9 del 14 de diciembre de 2005, Boletín Judicial No. 1,141.

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 6 del 22 de octubre de 2008, Boletín Judicial No. 1,175.

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 1 del 3 de enero de 2002, Boletín Judicial No. 1,094.

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 12 del 18 de diciembre de 2008, Boletín Judicial No. 1,177.

Apéndice

Poderes de la Presidencia de la República Dominicana establecidos en las Constituciones de 1966 y 2010:

Poderes políticos	1966	2010
	Si - No	Si - No
Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas	*	*
Jefe de la Seguridad Nacional	*	*
Reenvío de leyes para reconsideración por el Congreso	*	*
Sometimiento de leyes al Congreso	*	*
Promulgación de decretos en situaciones que no son de emergencia	*	*
Propuesta de enmienda a la Constitución	*	*
Convocatoria de sesiones extraordinarias del Congreso	*	*
Asume poderes especiales si el Congreso no está en sesión o no puede convocar	*	*
Asume poderes especiales en situaciones de emergencia, conmoción interior y alteración de la paz pública	*	*
Convoca referendos	*	*
Participa en sesiones del Congreso	*	*
Se dirige al congreso	*	*
Convocatoria del gabinete de gobierno	*	*
Demanda reportes del gobierno	*	*
Poderes de designación		
Ministros	*	*

Suprema Corte	*	*
Tribunal Constitucional	*	*
Procurador General	*	*
Junta Central Electoral	*	*
Jueces	*	*
Cámara de Cuentas	*	*
Defensor del Pueblo	*	*
Gobernador del Banco Central	*	*
Organismos de Seguridad	*	*
Servidores públicos de alto nivel	*	*
Comandante de las fuerzas armadas	*	*
Embajadores	*	*
Poderes Simbólicos		
Concesión de condecoraciones, títulos y honores	*	*
Convocatoria de sesiones constitutivas del Congreso	*	*
Otorgamiento de perdones y amnistías	*	*
Otorgamiento de ciudadanía	*	*
Otorgamiento de asilo	*	*
Promulgación de leyes	*	*
Juramentación de funcionarios	*	*

Curriculum Vitae.

Pedro Luis
Montilla Castillo

Datos personales:

Cédula Número: 028-0089436-8

Fecha de Nacimiento: 17 de Junio de 1987

Estado Civil: Soltero

Lugar de Nacimiento: Santo Domingo,
República Dominicana.

Idiomas:

-Español. Lengua Materna

-Inglés. Escrito y Hablado

-Francés. Escrito y Hablado

Formación Académica:

2013 – 2014 Educación especializada

Maestría en Derecho Administrativo

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)

Recinto Santo Tomás de Aquino, Santo Domingo, D. N.

Cursada Concluida, pendiente de presentación de tesis.

2009 – 2010 Educación especializada

Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos

Universidad de Palermo (UP). Buenos Aires, Argentina.

Cursada Concluida, pendiente de presentación de tesis.

2004 – 2008 Educación Superior

Licenciatura en Derecho

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM)

Recinto Santo Tomás de Aquino, Santo Domingo, D. N.

Experiencia Laboral:

- Septiembre 2008 / Diciembre 2008 - Ferrand & Ferrand, Consultores Legales - Abogado (Pasantía).
- Diciembre 2009 /Febrero 2012 - Bufete de Abogados Dr. Joaquín Manuel Patricio (Higüey) - abogado asociado.
- Marzo 2012 / Mayo 2012 - Albuquerque & Albuquerque, Oficina de Abogados - abogado asociado.
- Mayo 2012 / Mayo 2013 - Tribunal Constitucional - Asistente Constitucionalista.
- Mayo 2013 / actualidad - Tribunal Constitucional - Letrado.

Experiencia Docente:

- Maestro Titular de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Católica del Este.
(2010/2012).

Entrenamientos Formales:

- 2007 - Pasantía en la Defensoría Pública
Palacio de Justicia (Ciudad Nueva) - Santo Domingo.
- 2008 - Curso de Inglés “de Inmersión para la Competitividad”
Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña
- 2010 - Diplomado en Procedimiento Civil
FINJUS - UNPHU - Santo Domingo.
- 2010 - Diplomado en Derecho Inmobiliario
Fundación Derechos Humanos - Santo Domingo.
- 2010 - Diplomado en Procedimiento Penal
FUNESPRO - La Romana.
- 2010 - Diplomado Especializado en la Acción en Referimiento
Fundación Mesa & Estrado - UCADE - Higüey.
- 2011 - Diplomado en Argumentación Jurídica e Interpretación
Constitucional
Comité para el Estudio y Difusión del Derecho en América Latina

- 2011 - Diplomado en Embargo Inmobiliario
Fundación Mesa & Estrado - UCADE - Higüey.
- 2011 - Diplomado en Derecho Sucesoral
Gaceta Judicial - Santo Domingo.
- 2012 - Diplomado en Derecho Administrativo
Gaceta Judicial - Santo Domingo.

Otras Actividades:

- Miembro del equipo que postuló en representación de la PUCMM en la primera “Competencia de Litigación Oral en el Proceso Penal Dominicano”.
- Participación en la “Competencia de Redacción de Proyectos de Ley”. - Mención Participación Destacada.
- Secretario General del Comité de Estudiantes de Derecho (CED) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Recinto Santo Tomás de Aquino (PUCMM - RSTA), periodo 2007 - 2008.
- Miembro fundador, coordinador del Equipo Gestor y primer presidente de la institución educativa sin fines de lucro, Conciencia Cívica, INC.

Publicaciones:

- Tesis de grado: “La eficacia de los Derechos Fundamentales Frente a los Particulares: Drittwirkung”. Calificación Obtenida: A
- Tesis de Maestría: “La Problemática del Hiperpresidencialismo en la República Dominicana; Estudio de Derecho Comparado en Latinoamérica”. En Proceso de Redacción.
- Las Naranjas Podridas y la Constitución. Communis Opinio. Revista de la Escuela de Derecho de la PUCMM. - ER - Año 2, No. 23. Del 26 de Febrero del 2010.
- ¿Y las Medidas Preventivas y Disuasorias? Bien. ¡Gracias! Communis Opinio. Revista de la Escuela de Derecho de la PUCMM. - ER - Año 2, No. 26. Del 17 de noviembre del 2010.
- La Cuestión del Hiperpresidencialismo en República Dominicana. Communis Opinio. Revista de la Escuela de Derecho de la PUCMM.

Habilidades Adquiridas:

Manejo y conocimientos de: Windows 95/98/2000/NT/XP/Vista, Office 97/2000/XP (Word, Excel, PowerPoint, Access, Outlook), Publisher e Internet.

Referencias Personales:

Mag. Manuel Ramón Herrera Carbuccia - 809 - 802 - 4622

Dr. Héctor Julio Rincón Mercedes - 809 - 542 - 5194

Referencias Académicas:

Dr. Julio Miguel Castaños Guzmán - 809 - 535 - 0111 Ext. 2175

Mag. Juan Alfredo Biaggi Lama - 809 - 565 - 7212

Referencias Laborales:

Lic. Bartolomé Pujals Suarez - 829 - 278 - 7782

Dr. Pedro Livio Montilla Cedeño - 809 - 464 - 5729

TEL (829) 891 - 0236 * MONTILLACASTILLO@GMAIL.COM * CALLE 26 OESTE
NO. 15, SECTOR LA CASTELLANA, D.N., REPÚBLICA DOMINICANA.