

Coloquio Constitucional es una iniciativa de investigación jurídica que pretende abordar el análisis de múltiples y variados temas en el ámbito del Derecho Constitucional. Su público primario –aunque no por ello exclusivo– es la nueva generación de estudiantes y profesionales del derecho constitucional. Y su objetivo final, someter a discusión temas neurálgicos de ese gran pacto social que debe ser la Constitución política de la Nación.

En esta entrega, correspondiente a los trimestres abril - junio y septiembre - noviembre del año 2017, se aborda una cuestión de larga data en la historia republicana del país: el binomio histórico de la reelección presidencial y los textos constitucionales.

Coloquio Constitucional es fruto del Programa de Estudios del Desarrollo Dominicano, PED, adscrito al Centro de Estudios Económicos y Sociales Padre José Luis Alemán, y cuenta con la colaboración de la Facultad de Leyes de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Equipo de trabajo

Fernando I. Ferrán
Shyam Fernández Vidal
Alejandra Valerio Matos

Vicerrectoría de Investigación e Innovación
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Santo Domingo, República Dominicana, 2017

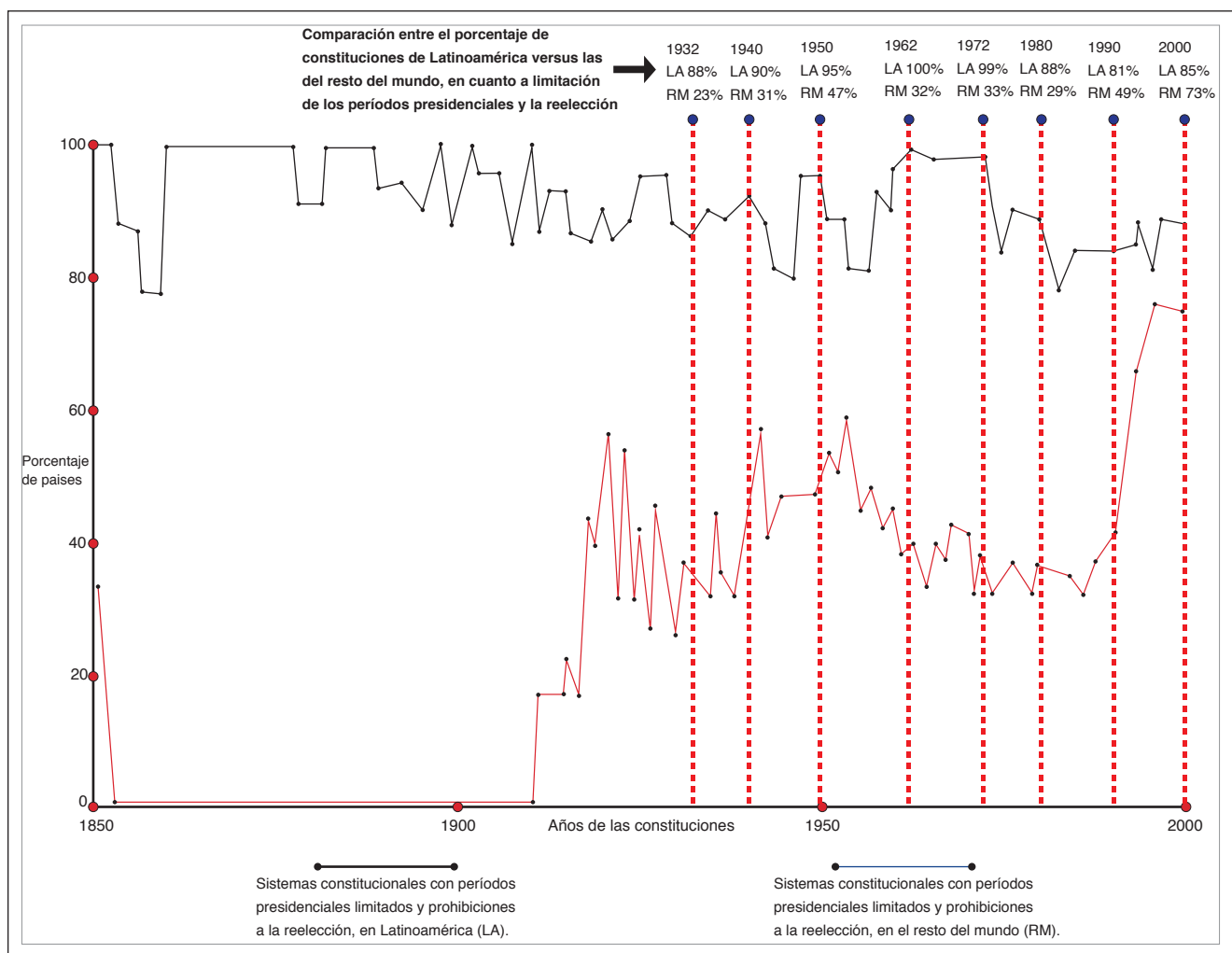
Reelección y Constitución

A. Experiencia en América Latina y el Caribe: dos modelos

La permanencia al frente del poder del Estado constituye un serio problema en la geografía latinoamericana y del Caribe. De acuerdo a Jan Suter, miembro del Instituto de Historia de la Escuela Politécnica Federal de Suiza, desde tiempos de Simón Bolívar el poder político se conserva en esa región por medio de artimañas legales y el uso arbitrario del poder.

En ese contexto, sobresale la alta frecuencia del continuismo del incumbente y de los presidentes títeres. Paradójicamente, la prohibición de la reelección y el continuismo presidencial “han sido el principio sagrado de la política de muchos países de América”. Pero incluso en estos casos se trata de una ilusión. Abundan los ejemplos, como en tiempos de Trujillo, en la República Dominicana, o durante el primer período del sargento Fulgencio Batista, tras el derrocamiento del general y presidente Machado y en la Cuba de los años 40, en los que se prohíbe por la vía constitucional la reelección consecutiva y se apela al sistema de reelección indirecta. Prohibida la reelección consecutiva, la banda presidencial desfila en el escenario republicano mientras que detrás de bandolinas el “hombre fuerte” sigue siendo el único que toma decisiones y ejerce el poder del Estado.

Figura 1. Porcentaje de textos constitucionales en América Latina y el resto del mundo, 1850-2000²



¹ SUTER, Jan. Continuismo, No-Reelección y Estabilidad Política: Consolidación y Crisis del Trujillismo antes de 1938. Publicado en Eme Eme Estudios Dominicanos. Vol. XIX. Nos. 90-91. Santo Domingo, República Dominicana. 1992. pp. 44-45

² GINSBURG, Tom, MELTON, James, & ELKINS, Zachary. “On the Evasion of Executive Term Limits”. Publicado en William and Mary Law Review. Vol. 52. No. 1807. Williamsburg, Virginia. 2011. p. 1842

A todas luces, la normativa constitucional latinoamericana no acaba de encontrar una forma constitucionalmente efectiva de limitarle el ejercicio del poder presidencial al mandatario de turno. Es como si éste, por las razones y los motivos más diversos, siempre terminara imponiendo su voluntad y sus intereses.

La experiencia dominicana no es ajena a esa situación; bien por el contrario.

B. Experiencia dominicana

De acuerdo al Proyecto Archigos a nivel mundial, entre 1840 y 2015, 56 presidentes sobrepasaron el período gubernamental para el que fueron juramentados. Para lograrlo se valieron de reformas constitucionales –sean éstas solamente del artículo que prohíbe la reelección (sucesiva o no) o bien de ese y de otros de sus artículos.

En esa categoría, la República Dominicana ostenta el liderazgo mundial. Once de los 56 presidentes que maniobran para sobrepasar el tiempo establecido por la constitución por la que juró inicialmente, son dominicanos. El dato es significativo y, como tal, merece un estudio en términos culturales y no sólo legales. Sin embargo, dejando por el momento esa cuestión a un lado, aquí sólo se prestará atención al fenómeno cronológico de la reelección en la historia dominicana, desde su fundación en 1844 como Estado independiente hasta el año 2016.

Tabla: Cronología de las modificaciones constitucionales en la República Dominicana

Año	Cambio en el tipo de reelección y/o régimen presidencial	Razones y/o causas de este cambio constitucional	Consecuencias y/o notas adicionales
1844	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. Sin embargo, se incluye disposición transitoria que faculta al primer Presidente a permanecer dos períodos consecutivos sin elecciones.	El General Pedro Santana es nombrado Presidente por la Asamblea Constituyente, conformada principalmente por independentistas, sin comicios públicos. Se le otorga la prerrogativa de permanecer en el poder por los dos primeros turnos ejecutivos.	La Asamblea Constituyente obvia su propósito ideológico, atendiendo a circunstancias de seguridad nacional del momento, en ocasión de los constantes intentos de invasión por parte de la milicia haitiana.
1854	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro.	Grupos liberales eliminaron disposiciones autocráticas de la primera Constitución.	Los que propugnaron este cambio fueron los principales comerciantes del Cibao, sobre todo los tabacaleros, y contó con el beneplácito de entre otros Bonó, Espaillat y Rojas.
1854	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. Se alarga el período presidencial de 4 a 6 años.	Santana, en su nuevo período de gobierno convoca a la Asamblea Constituyente 10 meses después del último cambio constitucional.	

³ Para ahondar en estos hallazgos, favor ver GOEMANS, Henk, SKREDE-GLEDITSCH, Kristian, & CHIOZZA, Giacomo. *Introducing Archigos: A Dataset of Political Leaders*. Sage Publications. California. 2009.

Tabla: Cronología de las modificaciones constitucionales en la República Dominicana

Año	Cambio en el tipo de reelección y/o régimen presidencial	Razones y/o causas de este cambio constitucional	Consecuencias y/o notas adicionales
1857	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro.	Los revolucionarios liberales y comerciantes tabacaleros del Cibao buscan limitar poderes al Presidente Santana por medio de una Asamblea Revisora en la ciudad de Moca.	Triunfo de la Revolución Liberal, luego de que se lograra separar a Santana del poder en 1856. Este evento trae consigo una de las constituciones más inclusivas y progresistas de la historia dominicana.
1861		Se anexiona el recién nacido país a España, pasando a ser una provincia de ésta, rigiéndose por la Constitución española de 1845.	Diversos sectores, liderados por Santana, apoyaban la idea de la anexión, y se llegó a un extenso acuerdo de “buen gobierno y respeto de los derechos adquiridos” a favor de los pobladores de República Dominicana. Sin embargo, España demostró inmediatamente su poco interés en su nueva provincia, cometiendo arbitrariedades, abusos, dejadeces administrativas y mal manejo de los aranceles, la milicia, la iglesia y la moneda.
1865	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro.	Se restaura la soberanía nacional y la Constitución liberal de Moca de 1857 vuelve a implementarse.	
1865	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. Disposición Transitoria que otorgaba la Presidencia a Báez de forma antidemocrática.	Buenaventura Báez es nombrado Presidente directamente por el Congreso de la República, sin elecciones generales.	
1866	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro.	Báez reintegra por decreto del 19 de abril de 1866 la Constitución de 1854.	
1866	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. El período presidencial es de 4 años.	Los generales Luperón, Pimentel y García, apoyados por José María Cabral, restablecen la Constitución de 1865 (misma de 1857) y poco tiempo después se vuelve a la inmediatamente anterior.	Se democratiza más el derecho al sufragio, instituyendo el voto directo por primera vez en la República Dominicana, aunque con ciertas limitantes atendiendo a quién podía votar y quién no.
1868	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. Se alarga el período presidencial de 4 a 6 años.	El Congreso Constituyente elige nuevamente a Buenaventura Báez Méndez como Presidente de forma antidemocrática, más aún, después de implementarse el voto directo solo dos años antes. Se restablece el código político de 1854.	

Tabla: Cronología de las modificaciones constitucionales en la República Dominicana

Año	Cambio en el tipo de reelección y/o régimen presidencial	Razones y/o causas de este cambio constitucional	Consecuencias y/o notas adicionales
1872	Reelección ilimitada.	El Presidente Báez impone régimen dictatorial y busca estar indefinidamente en el poder por medio del Artículo 29 de la Constitución.	Esto sucede durante el mal recordado "Gobierno de los Seis Años" de Buenaventura Báez Méndez.
1874 1875 1876	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. Se elimina la vicepresidencia. En 1876 se determina que el período presidencial sería de 2 años.	Se derroca a Báez y se logra eliminar la reelección ilimitada. Ignacio María González intenta, también, un gobierno dictatorial pero es obligado a renunciar bajo amenazas mortales, y el General Jacinto Peynado entrega el poder a los revolucionarios.	En 1876 asume la Presidencia Don Ulises Francisco Espaillat, cuyo gobierno tiene objetivos altamente progresistas y liberales, pero meses después una fugaz Junta Gubernativa desconoce su gobierno. Vuelve a la primera magistratura el puertoplateño Ignacio María González.
1877	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. El período presidencial se extiende de 2 a 4 años.	Báez asume nuevamente la presidencia al derrocar a González, y logra extender el período presidencial de 2 a 4 años.	Ignacio María González lidera un contragolpe junto a Cesareo Guillermo, y derrocan a Báez meses después.
1878	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. El período presidencial se reduce a sólo 1 año.	Manuel de Jesús Galván, como Presidente de la Asamblea, dirigió al Congreso tanto en la reducción a solo 1 año del período gubernamental, como la implementación de límites al amplio poder presidencial que había en ese momento.	Cesareo Guillermo gobierna por pocos meses, al ser derrocado por Ignacio María González, quien luego es también sacado del poder, asumiendo la Presidencia Jacinto de Castro. Con prontitud, se llama a elecciones y gana Cesareo Guillermo.
1879	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. Se aumenta el período presidencial a dos años.	El General Cesareo Guillermo, aprovechando un viaje a Europa de su indispensable compañero Gregorio Luperón, lo traiciona y busca implementar una dictadura, trayendo de vuelta la despótica Constitución de 1854 para imponer su reelección ilimitada.	El General Gregorio Luperón, luego de regresar de Europa, derroca rápidamente y vasto apoyo público al Presidente Cesareo Guillermo.
1880	Reelección por un solo período consecutivo (sistema estadounidense). Se mantiene el período presidencial de 2 años.	El nuevo Presidente Gregorio Luperón, busca cimentar las bases de la democracia liberal en la política local, al modo de Ulises Francisco Espaillat 4 años antes.	Aunque con excepciones como el Decreto de San Fernando por el Presidente Meriño y la renuncia del Presidente Billini en 1884, se logra cierta esperanza con un período "democrático y liberal" por parte de los gobiernos del Partido Azul.

Tabla: Cronología de las modificaciones constitucionales en la República Dominicana

Año	Cambio en el tipo de reelección y/o régimen presidencial	Razones y/o causas de este cambio constitucional	Consecuencias y/o notas adicionales
1887	Reelección por un solo período consecutivo, con posibilidad de repostulación después de un período presidencial íntegro. Se extiende el período presidencial a 4 años.	Ulises “Lilís” Heureaux, el nuevo presidente, es favorecido con nuevos cambios a la Constitución, para extender de 2 a 4 años su gobierno. Además, se implementa el voto presidencial indirecto, colocando el destino de las elecciones en manos de únicamente los 22 Diputados que existían en ese momento.	Empieza un período dictatorial que duraría doce años, y se desmantela el Partido Azul.
1896	Reelección ilimitada.	Heureaux pasa de liberal a dictador, y busca extender su poderío indefinidamente en el tiempo.	“Lilís” es asesinado 3 años después (1899) por el adolescente Jacobito de Lara, junto a Horacio Vásquez y Ramón Cáceres, importantes comerciantes de la ciudad de Moca opuestos al mal manejo de la moneda y abusos constantes por parte del presidente Heureaux.
1907	Reelección ilimitada. Se cambia el sistema electoral para la elección indirecta.	Luego de varios años de desorden político e institucional, con un período de fuertes intromisiones de intereses estadounidenses en la política y economía dominicanas, Ramón Cáceres se alza como Presidente desde 1905.	Esta Constitución empieza a tener cambios solo 11 días después de ser promulgada.
1907	Reelección ilimitada. Se extiende el período presidencial de 4 a 6 años. Se elimina la vicepresidencia.	Ramón Cáceres es reelegido en 1908 y logra extender el período de gobierno.	El Presidente Cáceres es asesinado en 1911 por jóvenes opositores, liderados por Luis Tejera, hijo de Emiliano Tejera, quien era Canciller y Ministro del gobierno de Cáceres en ese mismo momento.
1916	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro.	El lapso entre 1911 y 1916 es de una inestabilidad enorme, sumada a imposiciones norteamericanas sobre las decisiones administrativas que debía tomar el país, atendiendo a la desmesurada deuda que se tenía con empresas estadounidenses. Fueron presidentes en ese período: Eladio Victoria, el Arzobispo Adolfo Nouel, José Bordas Valdéz, Ramón Báez Machado, Juan Isidro Jimenes y Francisco Henríquez y Carvajal.	El mismo día de la promulgación de esta nueva Constitución, 29 de noviembre de 1916, se inicia la primera intervención formal y física estadounidense en nuestro país, ordenada por el Presidente Wilson, perdiéndose la soberanía por 8 años (1916-1924). El Gobernador Militar fue H. S. Knapp.

Tabla: Cronología de las modificaciones constitucionales en la República Dominicana

Año	Cambio en el tipo de reelección y/o régimen presidencial	Razones y/o causas de este cambio constitucional	Consecuencias y/o notas adicionales
1924	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. Se vuelve al período presidencial de 4 años. Se limita la postulación consecutiva no sólo al Presidente, sino también al Vicepresidente.	Se busca implantar un sistema liberal con el nuevo Presidente Horacio Vásquez, como consecuencia del Plan Hughes-Peynado ("Acuerdo de Evacuación" entre los Estados Unidos y la República Dominicana).	
1927	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. Se le agregan dos años al período del Presidente y los Congresistas actuales, pasando de 4 a 6 años.	Por medio de Disposiciones Transitorias, los congresistas prolongan el período de gobierno (tanto presidencial como congresual) para favorecer a Vásquez, y a la vez, a ellos mismos.	El Presidente Vásquez, por apoyar esta reforma antidemocrática, pierde el apoyo de su gran aliado e importante político Federico Velásquez.
1929	Reelección ilimitada, debido a un silencio constitucional al respecto.	Con afán continuista, los "horacistas" buscan permitir la reelección indefinida para permanecer en el poder, siendo éste el único cambio efectuado a la Constitución en ese momento.	Meses después de esta reforma, estalla una rebelión y el Presidente Vásquez, ya septuagenario y bastante enfermo, renuncia de forma forzosa, y pronto el General Trujillo, Jefe del Ejército, se hace nombrar Presidente.
1934	Reelección ilimitada. Se vuelve el período a 4 años.	El dictador Rafael Leónidas Trujillo buscaba permanecer indefinidamente en el poder por medio de un sistema continuista sin límites.	Se mantiene este sistema de continuismo a través de un cóctel de reelecciones disfrazadas y presidentes títeres, hasta que Trujillo es asesinado tres décadas después.
1942	Reelección ilimitada. Se aumenta el período a 5 años y se elimina la vicepresidencia.		Por primera vez, se le permite ejercer el derecho al sufragio a todas las mujeres dominicanas.
1962	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro.	Este cambio es implementado por un Consejo de Estado.	
1963	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro. Además, se le prohíbe al Presidente postularse como Vicepresidente para el período siguiente.	El recién electo Presidente Juan Bosch y su Partido Revolucionario Dominicano (PRD) logran proclamar una Constitución liberal y progresista desde el punto de vista de los derechos civiles y políticos. Por primera vez, se busca darle prioridad constitucional a los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y los monopolios comerciales.	Solo rigió de mayo a septiembre, pero su novedoso enfoque liberal y democrático justificó fuertes movimientos que intentaron su reposición, como el "1J4" de Manuel Aurelio Tavares Justo, y el "Movimiento Constitucionalista" o "Movimiento Enriquillo", fundado por el Coronel Rafael Tomás Fernández Domínguez, ambos declarados Héroes Nacionales tiempo después.

Tabla: Cronología de las modificaciones constitucionales en la República Dominicana

Año	Cambio en el tipo de reelección y/o régimen presidencial	Razones y/o causas de este cambio constitucional	Consecuencias y/o notas adicionales
1966	Reelección ilimitada, debido a un silencio constitucional al respecto.	Bajo el nuevo gobierno, encabezado por Joaquín Balaguer, se implementa nuevamente el sistema continuista ilimitado.	Esta Constitución se distingue por haber sido la que más tiempo se mantuvo vigente en la historia dominicana: 27 años y 9 meses, hasta 1994.
1994	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro.	El Pacto por la Democracia, firmado por todos los partidos principales, produjo esta Constitución, la cual indicaba en la Disposición Transitoria de su Artículo 121, que el período presidencial que iniciaba en 1994, concluiría, por excepción, en 1996.	En 1986, el Presidente Salvador Jorge Blanco había intentado que se prohibiera la reelección consecutiva en la Constitución y, aunque su partido gozaba de mayoría en el Congreso en ese momento, no se aprobó tal cambio constitucional.
2002	Reelección por un solo período consecutivo (sistema norteamericano).	El PRD, con el control del Congreso, logra adaptar el sistema de reelección en la Constitución para permitir una repostulación del Presidente Rafael Hipólito Mejía Domínguez, sin tomar en cuenta grandes rechazos de parte de académicos, profesionales, políticos y la ciudadanía en general, que advertían sobre los resultados negativos que habían provocado decisiones similares en el pasado.	Los resultados de este intento reeleccionista fueron muy negativos para los oficialistas. Luego de una crisis política generada por dicha situación, el Presidente Mejía pierde las elecciones con amplio margen.
2010	Reelección con intervalo de un período presidencial íntegro.	El Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el PRD llegan a un acuerdo político en el cual se decide que éste sería el modelo reeleccionista a implementar en la nueva Constitución de 2010.	Aunque esta Constitución es elogiada en su generalidad por la mayoría de los sectores, solo dos años después de su promulgación se crea una tensión política a partir de la elección del Presidente Danilo Medina en 2012, basada en una posible reforma constitucional para darle oportunidad al Presidente Medina de gozar de una reelección consecutiva en la contienda electoral de 2016.
2015	Reelección por un solo período consecutivo (sistema estadounidense).	Tras una “validación no vinculante” por parte del Comité Político del PLD, el Congreso Nacional aprueba este sistema de reelección.	Como consecuencia de este cambio, el Presidente Medina fue reelecto en los comicios de mayo de 2016 con el margen más amplio en la historia dominicana democrática (por tanto, no se toman en cuenta las elecciones ganadas a unanimidad por Trujillo).

El recuento didáctico que precede hace referencia a un –si no al– problema constitucional medular de la nación dominicana, pues ésta cuenta con casi cuarenta procesos de cambios, revisiones, reformas, enmiendas o modificaciones constitucionales. Independientemente que se centren en un solo artículo o en modificaciones parciales o de su concepción y entramado normativo, la gran mayoría de las veces sólo se destaca y discute como indispensable la cuestión de la reelección y/o la duración del período presidencial.

Todo ese afán parece haber comenzado con la primera ley sustantiva dominicana, votada y aprobada el 6 de noviembre de 1844 en San Cristóbal, cuando chocaron las posiciones de los asambleístas y las del teniente general Pedro Santana y Familias.

El Constituyente, por medio del Artículo 98, aprobó un período presidencial de sólo cuatro años y la aplicación del sistema de reelección intercalada,⁴ el cual consistía en que un expresidente, luego de terminar su mandato, debía esperar como mínimo un período de gobierno completo para volver a postularse.

A esa posición terminó imponiéndosele la del general Santana. Según ésta, a la persona que fuere elegida como primer Presidente de la República debía permitírsele serlo por dos períodos consecutivos de cuatro años cada uno. La finalidad de esta excepción fue otorgarle mayor control y estabilidad y salvaguardarlo de los constantes conflictos armados que aún persistían con las fuerzas haitianas.

El resultado ha terminado siendo emblemático. La Constitución decía una cosa, pero autorizaba otra. Indicaba que el período presidencial debía consistir en un cuatrienio sin reelección inmediata. No obstante, el efecto de esa disposición permaneció entorpecido y contradicho por los Artículos 205 y 206, Disposiciones Transitorias, que indicaban, respectivamente, que el primero de los presidentes de la República sería elegido por el Soberano Congreso Constituyente sin la ocurrencia de elecciones populares,⁵ y, como ya se indicó, que aquel que fuera escogido tendría la prerrogativa de continuar su mandato de forma automática para un segundo período consecutivo.⁶

Santana, habiendo logrado un poder ilimitado y constitucionalmente protegido a causa del Artículo 210 –añadido ex post gracias a su ya presidencial influencia y a la ayuda del reconocido intelectual y político Tomás Bobadilla–, abrió las puertas a un efecto dominó en cuanto a la actitud reeleccionista adoptada por sus sucesores, quienes entendieron que, con influencia y suficiente poder de negociación, se podía lograr cualquier adaptación normativa necesaria para prolongar temporalmente o aumentar los poderes del Ejecutivo.

Así es como, justo luego de aprobarse la Carta Magna de 1844, comienzan las modificaciones y repetidos sesgos a la concepción original que tuvo –sin éxito– el primer Constituyente.

⁴ Artículo 98 de la Constitución dominicana de 1844: “Ninguno puede ser reelecto Presidente de la República, sino después de un intervalo de cuatro años”.

⁵ ESPINAL, Flavio Darío. Comentario al Artículo 124 de la Constitución Dominicana de 2010, en Constitución Comentada. 1era Ed. Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. Santo Domingo, República Dominicana. 2011. pp. 254-255

⁶ VEGA BOYRIE, Wenceslao. Historia de la Rreelección Presidencial. Publicado en Gaceta Judicial. Año 5. No. 124. Santo Domingo, República Dominicana. 2002. p. 10

C. Conclusión

Al margen de cualquier juicio de valor, el 20% de los mandatarios a nivel mundial que entre los años 1850 y 2016 han prolongado su mandato presidencial por medio de alguna modificación constitucional es dominicano. Dada la constancia de ese propósito en el país no falta la propuesta de alcanzar alguna.

Fórmula para aumentar el nivel de rigidez constitucional y reforzar los métodos de modificación de la misma.

Otro dato significativo concierne la frecuencia con que varía el texto constitucional por efecto de la reiterada cuestión de la reelección y del período constitucional. El 82% de los cambios, reformas (sustanciales o no), modificaciones, revisiones o renovaciones constitucionales en la República Dominicana, conciernen el tema de la duración y alternancia del poder presidencial en el país. Dicho de otra forma, cuatro (4) de cada cinco (5) cambios han sido promovidos por el fenómeno reelectoral.

En cualquier escenario teórico puede y debe asumirse como hipótesis a descartar que el paso de un texto constitucional a otro –de los de ese grupo de 82% que ha sido modificado debido a la cuestión de la reelección presidencial y/o la duración del período– transcurre en medio de ciclos coyunturales de desavenencias entre funcionarios, de inestabilidad dentro y fuera del gobierno de turno, de desatención de responsabilidades e incluso pudiendo llegarse a la no continuidad del Estado.

La utilidad y el alcance explicativo de esa hipótesis están por ser verificadas. Del mismo modo, queda por discernir cuál es el fenómeno cultural que avala el liderato dominicano a nivel mundial entre los que se agencia su permanencia o regreso al poder por medio de uno o más cambios en el texto constitucional.