

# TRAYECTORIA CONSTITUCIONAL DOMINICANA

**Por: Julio G. Campillo Pérez**

Conferencia pronunciada en San Cristóbal. R. D., el 6 de noviembre de 1975

Las conmemoraciones tienen la gran virtud de traernos a la imaginación venerativa, aunque sea en un celuloide de pocos colores, los acontecimientos que fueron vida y realidad en el pasado, pero que todavía vibran en el recuerdo de hoy por la importancia que tuvieron en el ayer.

Precisamente por esa pasada trascendencia, que la posteridad conserva amorosamente, es que ocurre anualmente en esta fecha y en esta ciudad, la conmemoración patriótica que celebramos, esta fiesta anual de la Constitución, de este 6 de de noviembre de cada año, que es para San Cristóbal una gloria tan magnífica como lo son para Santiago, el 30 de Marzo; para Capotillo, el 16 de Agosto y para Santo Domingo, el 27 de Febrero.

Hoy, no obstante los 131 años transcurridos, hay el vehemente deseo de tributar homenaje a nuestro Primer Pacto-Político como el Soberano Congreso Constituyente que lo elaboró y sancionó. Y así recordamos como San Cristóbal, convertido en una especie de Belén legislativo, alojó por más de 40 días con gentileza y hospitalidad, a casi tres docenas de diputados que acudieron de todos los pueblos del país con la especial misión de darle al nuevo Estado Dominicano un estatuto constitucional que consagrara legalmente su existencia.



Fuera del diputado por Bayaguana, don Manuel Urquere, que si estuvo en las primeras reuniones, todos los demás participantes de esa magna asamblea llegaron hasta la final para estampar sus firmas y así legarnos "*en el nombre de Dios, uno y trino, autor y supremo legislador del Universo*", la primera Constitución Política de la República Dominicana.

A partir de su independencia, el pueblo dominicano carecía de una Carta Magna, y de ahí la necesidad de que se votara dicha Carta. Anteriormente, como parte del Estado uno e indivisible que había creado la dominación haitiana, habíamos tenido en esa materia, la Constitución de la República Haitiana, del 30 de diciembre de 1843, en la que precisamente contribuyeron a su redacción, entre otros representantes dominicanos, Buenaventura Báez, Manuel María Valencia y Juan Nepomuceno Tejera, quienes a su vez estuvieron en la Constituyente de San Cristóbal, y fueron en ésta las inteligencias más activas y más útiles para la concepción y elaboración del Pacto Político dominicano.

Por esas circunstancias es fácil advertir como ambas Constituciones, la Haitiana de 1843 y la Dominicana, de 1844, tienen mucha similitud, tanto en su forma como en su contenido, al extremo, que puede decirse sin temor a equivocarnos, que 113 artículos pertenecientes a dichas Constituciones, son idénticos o casi idénticos.

Desde luego que las inquietudes de nuestros Diputados se extendieron a otros campos, como lo fueron la Constitución Norteamericana de 1797 en cuanto a diversas providencias correspondientes al sistema constitucional presidencialista; la Constitución de Cádiz de 1812 en cuanto a las Diputaciones Provinciales y otras medidas; las Constituciones Francesas de 1799 y 1804 en cuanto a los nombres atribuidos a nuestras Cámaras Legislativas, de Consejo Conservador para la alta y de Tribunado, para la baja, y la Constitución Haitiana de 1816 en cuanto a la abolición de la esclavitud.

Sin lugar a dudas nuestra primera Constitución fue de corte esencialmente liberal y una muestra de avance en el terreno teórico de las ideas políticas en nuestro medio. Lo



más que puede reprochársele, desde el punto de vista actual, es que no descartaba la pena de muerte en asuntos políticos ni en asuntos ordinarios, y limitaba por otro lado el ejercicio del sufragio electoral a los propietarios de bienes raíces, a la oficialidad militar, a los industriales, a los profesionales, a los maestros y por último a ciertos arrendatarios de fincas rurales. Pero midiendo el tiempo, estas cosas no eran pecados capitales en aquellos días, y por lo tanto, al texto no debe arrojársele el lodo inmundado de la crítica precipitada y exigente.

Al contrario debe concedérsele al Constituyente de San Cristóbal el gran mérito de introducir en nuestra historia republicana, el Derecho Político abstracto, el Derecho que ennoblece los textos; el Derecho de los sueños y de los principios, de los anhelos y de las aspiraciones: en fin, el Derecho angelical de lo que debe ser.

Pero la democracia republicana y representativa establecida por el Pacto de San Cristóbal no podía ser aplicada en un medio donde las estructuras sociales, políticas y económicas no eran las más adecuadas para que un régimen de ese tipo funcionara cabalmente. La democracia es el gobierno de los hombres que aman la libre empresa, como la monarquía es el gobierno de los guerreros triunfantes y el socialismo, es el gobierno de los intelectuales radicales.

Y lo cierto es, señores, que no teníamos en esos años, como tampoco lo tuvimos en los años posteriores, un desarrollo económico suficiente para que pudieran tener vigencia las características más señaladas de la democracia como lo son la libre elección y la libre expresión.

Entonces en nuestro país, como en otros países latinoamericanos, poseedores de sociedades esencialmente agrarias, donde la mayor parte de la población ha vivido en los campos y no en los centros urbanos, surgió un sistema político pragmático siempre muy censurado pero real, que es el sistema que sustenta el “caudillismo”, y en el cual las órdenes y los mandatos del Caudillo tienen mayor vigencia y acato que las disposiciones que puedan establecer las Asambleas Constituyentes y los Parlamentos regulares.



El caudillo tuvo que venir porque América Latina no quiso volver hacia atrás, hacia la Monarquía europea, sobre todo cuando la América del Norte había establecido una República y su Washington había declinado ser Rey. Solamente en Brasil por el trasiego que realizó en él la Casa Real Portuguesa de Braganza, en México por las pretensiones de Iturbide y de Maximiliano y en Haití, por las arrogancias de Dessalines, de Cristóbal y de Souloque pudieron funcionar monarquías transitorias, casi efímeras. En estos mismos países como en el resto, en cambio, florecieron los “caudillos”, verdaderos reyes aunque sin coronas, sin herederos políticos sanguíneos y sin períodos ilimitados.

Por eso nuestro primer caudillo, Pedro Santana, que fue elevado por esa misma Constituyente al sitial de Presidente de la República por dos períodos consecutivos, no pudo aceptar el texto original de la Constitución, en un rasgo de honradez pública que los estudiosos a fondo de la Ciencia Política no debemos elogiar pero tampoco debemos denostar, porque en él debemos apreciar a un hombre que no quiso jurar en vano, que no quiso ser un perjuro político, como lo hicieron luego muchos de sus sucesores, salvo las excepciones por todos conocidas.

Pedro Santana podrá ser vituperado por haber consumado la Anexión a España o por ser líder de una corriente patrocinadora de la dependencia externa, enemiga acérrima de Haití pero sumisa y obediente a Europa y a Norteamérica. También por haber fusilado brutalmente a los Sánchez, a los Puello y a los Duvergé. Pero resulta injusto escupir su memoria porque introdujo en nuestro texto Constitucional el artículo 210. Sencillamente, porque el contenido de ese artículo, sea escrito o tácito, ha tenido más aplicación en la historia política dominicana que la mayoría de los cánones institucionales anunciados por nuestras Constituciones. Y no porque Pedro Santana sentó el precedente fatal, como se ha venido diciendo, sino porque por ese camino lo llevaron las circunstancias del momento y la formación social de nuestro medio.



Para nuestro primer caudillo hubiera sido mucho más fácil cubrirse con el manto de la hipocresía, y sin ninguna clase de reparos levantar su mano derecha ante el pleno constituyente y pronunciar el sagrado juramente dispuesto por el artículo 101 de la nueva Constitución que decía “*Juro por Dios y los Santos Evangelios, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes del pueblo dominicano, respetar sus derechos y mantener la independencia nacional.*”

Si Santana hubiera cometido esta insinceridad consigo mismo, y más que consigo mismo, con la realidad socio-política que debía gobernar, es muy probable que la historiografía tradicional, siempre simple, superficial y poco científica, no lo hubiera condenado como lo ha venido haciendo hasta ahora, como tampoco le hubiera aumentado una cuenta más al largo rosario de lesa patria que se le atribuye clásicamente al vencedor de Las Carreras. En esa forma la historia tradicional demuestra haber preferido la comisión de un cinismo y de una mentira, a la manifestación de un acto voluntarioso, pero pertinente y honesto.

Como se iba a establecer un Gobierno centralista, autoritario y de plena acción guerrera, no podía jurar su primera figura sin cometer una grave falsedad, por unos artículos 40 y 41 que disponía la existencia de tres poderes ejercidos en forma independiente, separada y responsable con los nombres de Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. No podía jurar un artículo 102 que señalaba las verdaderas atribuciones del Presidente de la República. No podía jurar un artículo 184 que consignaba “*una fuerza armada esencialmente obediente y pasiva, sin ninguna función deliberativa*”. Y menos que nada no podía jurar los artículos 58, 67 y 94 que reglamentaban la forma de acusar a un Presidente de la República y destituirlo de su cargo.

No obstante tales reservas, el Poder Legislativo y el Poder Judicial tuvieron relativa vigencia en el primer Gobierno santanista, y los “*notables*” seleccionados para esos cargos fueron generalmente respetados y escuchados por el Dictador más raro que hemos tenido, porque fue un Dictador tem-



porero, que no iba muy lejos para firmar su renuncia y abandonar el poder. Así lo hizo en varias ocasiones, la última desgraciadamente para que se perdiera la República en el regazo maltrecho y desteñido de una Madre Patria decadente, imposibilitada prácticamente de tener hijos en América.

Antes de continuar con la estigmatización de Pedro Santana por este mal, que tanto afectó nuestro sistema jurídico sustantivo, tenemos que echarle un vistazo a la historia de toda la América Latina para así poder comprobar que en esos países también hubieron otros Pedros Santanas, con distintos nombres y apellidos, pero que hicieron lo mismo que el hatero seybano. Porque allí al lado de las Constituciones también surgieron caudillos omnipotentes, que con el rayo de su fuerza convirtieron en mera fantasía la clásica separación de los poderes del Estado, la obediencia castrense al poder civil y el funcionamiento real de las instituciones.

El texto constitucional de San Cristóbal tiene la especialidad de recoger los dos polos. El polo del legislador sabio y prudente que quiere dotar a su patria de buenas instituciones, y el polo que ocupa el Caudillo interesado en su dominio y en su paternalismo. Para el primero, para el legislador, hay más de 200 artículos. Para el caudillo, uno solo, el penúltimo, el 210, pero el más efectivo y el más absoluto. Y como diría Lord Bryce en su conocida obra *“Democracias Modernas”*, los 200 y tantos constituirían *“pergeños”* teóricos sin casi o ninguna influencia sobre el funcionamiento práctico del Gobierno.

La Ciencia Política moderna se nutre del estudio de las realidades y no de la recitación memorizada e insubstancial de lo que pueda anunciar tal o cual texto legislativo. Por eso el Profesor francés Jacques Lambert en su obra sobre *“América Latina”* considera que las sociedades latinoamericanas, con el contraste entre sus ideologías y sus estructuras sociales, han sido el campo mejor abonado para las *“leyes del cielo azul”*, es decir, *“aquellas leyes que intentan dar a las sociedades humanas una pureza celestial, aquellas leyes que pro-*



*vocan los deseos de reformas necesarias pero que su realización se retrasa en medio de un exceso de palabras.”*

Dentro de ese mismo enfoque moderno de la Ciencia Política, el ilustre profesor norteamericano Harold Zink, nos dice en su obra *“Los Sistemas Políticos Contemporáneos”*, cuando escribe sobre los sistemas constitucionales latinoamericanos, que en muchos de esos países *“donde apenas ha existido lo que llamamos opinión pública, la Constitución ha sido una especie de aparato oficial, impuesto desde arriba como un gesto y ha representado muy poco para su población. De ahí que no resulte extraño que se trate a la ligera estas constituciones, o cuando menos, se les eche a un lado cuando así le parezca oportuno al Gobierno. Quizás no haya parte alguna del mundo donde sea tan acusada la diferencia entre la teoría constitucional y la práctica gubernamental”*.

Y volviendo a la escuela francesa nos encontramos con el profesor Maurice Duverger, tan popular en nuestras universidades por sus magníficas obras de Derecho y de Sociología, quien nos expresa: *“La cuestión de la democracia en la América Latina es en definitiva difícil de zanjar. El sostén popular es dado con frecuencia a hombres que actúan como dictadores o semi-dictadores, y que son sostenidos por las masas a causa de las satisfacciones sociales que ellos les conceden: ‘La apelación al pueblo’ toma capital importancia en ciertos Estados. En la América Latina como en Europa del siglo XIX, la distinción de la democracia formal y de la democracia real guarda todo su valor. Es difícil hacer funcionar una democracia auténtica cuando las condiciones básicas de la democracia no se encuentran reunidas”*.

Para algunas escuelas de Sociología Política, especialmente norteamericanas, se considera que la ausencia del desarrollo democrático real en nuestra América morena se debe a la exagerada centralización gubernativa que impuso España a sus colonias, excluyendo a los criollos de toda autoridad pública o administrativa, autoridad que siempre estaba reservada para los políticos de la metrópoli. Con tal sistema, se argumenta, los individuos se acostumbraron a



esperarlo todo en forma paternalista del gobierno central y a la hora de la independencia no aparecieron personas capacitadas para asumir las responsabilidades públicas. Entonces, para evitar la anarquía fue preciso buscar un mando absoluto que sometiera todas las aspiraciones particulares que se presentaron desordenadamente.

Esas mismas escuelas sostienen que en la América Inglesa ocurrió todo lo contrario porque estaban acostumbrados sus habitantes al autogobierno local, al “*self-goverment*”, a la descentralización nutridora de experiencia política y administrativa.

Sin embargo, estas tesis son rebatidas por otras tendencias socio-políticas que niegan la centralización metropolitana española. Al efecto, recuerdan la existencia de municipios y cabildos con bastante autonomía en las diferentes colonias hispánicas. También recuerdan el derecho que tenía cualquier individuo de quejarse de las autoridades y presentar sus agravios en el momento que se realizaban las “*residencias*” a los funcionarios cesantes o las “*visitas*” a los funcionarios sujetos a inspección.

Para estas tendencias la centralización metropolitana era prácticamente teórica porque la estructura social se resistía a obedecer, dominada por la indisciplina de una aristocracia terrateniente que ejercía sus derechos con bastante libertad. Por eso dicen estos politólogos que América Latina no ha sido la tierra de los funcionarios todopoderosos españoles sino de sus propios caciques y caudillos, ora en el gobierno, ora en la rebelión.

No obstante estas realidades, la República Dominicana, al igual que muchos países de la América Latina, ha seguido aferrada al sistema de la democracia representativa, aunque sea en su aspecto formal, con más ahínco y con más fervor que muchas sociedades europeas con mayor cultura y experiencia política que la nuestra. “*Esta obstinación en la búsqueda de la democracia política y de un máximo de liberalismo en la planificación del desarrollo, constituye la auténtica característica política de nuestra República*”, tal como ha



afirmado el profesor Lambert al vertir una visión global sobre todo el Continente iberoamericano.

Además de la Constitución que hoy reverenciamos, nosotros hemos tenido posteriormente otros 33 Pactos Sustantivos, y todos se han inspirado unos más y otros menos, en las mismas ideas democráticas y liberales contenidas en el Pacto original. Aunque podríamos decir que cada Gobierno ha tenido su Constitución o cada Constitución ha tenido su Gobierno, lo cierto es que las esencias teóricas han permanecido regularmente intactas. Siempre propiciando las libertades públicas, los derechos humanos, las elecciones libres, la separación de los poderes, la supremacía del poder civil, la alternabilidad en el poder, así como una serie de principios que proclaman la preeminencia y la estabilidad de las instituciones por encima de la voluntad particular de los hombres.

Con el paso de los años, los textos subsiguientes, los que van desde 1854 hasta 1966, fuera de las excepciones retrógradas que se han producido, la mayoría de las Constituciones han ido paulatinamente incluyendo nuevas conquistas en los órdenes social, económico y político.

Así vemos como la ciudadanía, privilegio tradicionalmente exclusivo de los hombres, es otorgada a la mujer. Como se consagra el sufragio directo y universal para todos los ciudadanos, excluyendo a los militares. Como se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles mediante la eliminación del latifundio y el fomento de la Reforma Agraria. Como se protege la maternidad y el sano desarrollo de la niñez. Como se establece la capacidad civil de la mujer casada. Como los trabajadores tienen derecho a formar sindicatos y gremios así como a recurrir a la huelga para resolver conflictos estrictamente laborales. Como los yacimientos mineros son propiedad del Estado. Como la educación primaria es obligatoria y gratuita. Como se garantiza el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Como se estimula el desarrollo progresivo de la asistencia y seguridad sociales para la desocupación, la enfermedad, la incapacidad, la vejez y la pobreza.



Quizás gran parte de estos postulados se quedan flotando en el mundo de los principios y de los ideales. Pero hay que tener fe de que a fuerza de repetirlos dejarán de ser papel y tinta para convertirse en cerebro y en brazo, en costumbre y en norma, en creencia y en meta, de cualquier hombre y de cualquier mujer dominicanos donde residen, no importa la donde residan, no importa la ocupación o profesión que ejerzan, no importa la religión o rito que practiquen, no importa la raza o la educación que tengan...

La esperanza es la mejor fuente para que los pueblos quieran seguir viviendo, pero viviendo hacia adelante. Por eso, hay que probarle al gran Libertador Simón Bolívar que hemos evolucionado y de que pronto, pero muy pronto, él no tendrá que seguir repitiendo en la eternidad, aquellas palabras que pronunció un día de amargura: *“Los tratados son papeles, las constituciones libros, las elecciones batallas, la libertad anarquía y la vida un tormento”*...

Por eso, el pueblo dominicano debe mantenerse siempre vigilante para que sus gobernantes traten de cumplir fielmente los preceptos que consagra su Constitución, a fin de que los juramentos que sobre ella se presten sean sinceros y verdaderos, no importa que para jurarla tengan que recitar el juramento que contenía nuestra Primera Constitución, la de 1844, que decía: *“Juro por Dios y los Santos Evangelios, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes del pueblo dominicano, respetar sus derechos y mantener la independencia nacional”*, o en cambio, tengan que repetir el juramento de nuestra última Constitución, la de 1966, que dice: *Juro por Dios, por la Patria y por mi honor, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, sostener y defender su independencia, respetar sus derechos y llenar fielmente los deberes de mi cargo”*. He dicho.





## BIBLIOGRAFIA

- Colección Centenario.—*Constitución Política y Reformas Constitucionales, (1844-1942)* — Tomos 1 y 2 — (Serie I. Volumen I y II — Editorial El Diario. Santiago. *Colección de Leyes, Resoluciones, Decretos y Reglamentos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.* — Santo Domingo — Imprenta J. R. García Sucesores.
- Lambert, Jacques** — *“América Latina, Estructuras Sociales e Instituciones Políticas”* — Ediciones Ariel — Caracas. Barcelona — Edición Castellana. 1964.
- Duverge, Maurice.**— *“Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”* — Ediciones Ariel — Caracas. Barcelona — Edición Castellana. 1962.
- Zink, Harold.** *“Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno”* — Libreros Mexicanos Unidos. México. 1965.
- García, José Gabriel.** *“Compendio de Historia de Santo Domingo”* — Talleres de Publicaciones ¡Ahora!. C. por A.. Santo Domingo. 1968.
- Jimenes Grullón, Juan Isidro.** *“Sociología Política Dominicana”* — Editora Taller. 1974. Santo Domingo.
- Rodríguez Demorizi, Emilio.** *“Pepes del General Santana”* — Roma. Stab Tipográfico G. Menaglia. 1952.
- Boletín del Archivo General de la Nación.* Año VII — Nos. 36-37. Santo Domingo. Septiembre-Diciembre 1944 — Discursos de Emilio Rodríguez y de Manuel A. Peña Batlle.
- Constitution de la République Haitienne.* Du 30 Décembre 1843 — Port - Republicain — Imprimerie de Joseph Countois.
- Dalloz** — *Repertoire Methodique et Alphanbetique de Legislation, de Doctrine et de Jurisprudence, ect.* — Paris. 1850 — Tomo 18.
- Zamora, Antonio.** *“Digesto Constitucional Americano”* — Buenos Aires. Editorial “Claridad”. 1ra. Edición. 1958.