

La labor legislativa de la Junta Central Gubernativa, marzo-octubre de 1844¹

Wenceslao Vega B.²

Cuando amaneció el 28 de febrero del año 1844, en el mundo había un nuevo Estado. La Isla de Santo Domingo, o La Española, tendría en lo adelante dos naciones soberanas compartiendo su territorio. Los dominicanos se separaron de los haitianos en un golpe incruento la noche del 27 de febrero y empezaron así un difícil y accidentado camino para sostener su independencia.

Liberada la ciudad capital, se formó oficialmente una Junta Provisional de seis miembros, compuesta por: Francisco Sánchez; José Joaquín Puello; Remigio del Castillo; Tomás Bobadilla; Manuel Jiménez; y Ramón Matías Mella. Ellos eran algunos de los patriotas que estaban presentes en el golpe del Baluarte del Conde y en los dos días que duró el proceso de capitulación y abandono de la ciudad de la guarnición haitiana. Ese grupo se completó al día siguiente con: Wenceslao de la Concha; Mariano Echevarría; y Pedro de Castro y Castro.

1. Conferencia pronunciada en el salón de actos de la Academia Dominicana de la Historia la noche del 5 de diciembre de 2007.
2. Miembro de número de la Academia Dominicana de la Historia.



La Junta Central Gubernativa de once miembros como lo requería el Acta de Separación, se formó el 1º. de marzo y estuvo compuesta por: Tomas Bobadilla (Presidente); Manuel Jiménez (Vicepresidente); Silvano Pujols (Secretario); y sus vocales fueron: Manuel María Valverde; Francisco Javier Abreu; Félix Mercenario; Carlos Moreno; Mariano Echevarría; Francisco Sánchez; José María Caminero; y Ramón Matías Mella.³

Ese gobierno provisional ya se vislumbraba en el Acta de Separación del 26 de enero del mismo año 1844, en la cual los dominicanos proclamaron su intención de separarse de Haití. En dicho documento, se dice, entre muchas otras cosas, sobre cómo sería la nueva República:

“Dividido el territorio de la República Dominicana en cuatro Provincias, a saber: Santo Domingo, Santiago o Cibao, Azua desde el limite hasta Ocoa y Seibo, se compondrá el Gobierno de un cierto número de miembros de cada una de ellas para que así participe proporcionalmente en su soberanía. El Gobierno Provisional se compondrá de una Junta compuesta de once miembros electos en el mismo orden. Esta Junta reasumirá en si todos los poderes hasta que se forme la Constitución del Estado y determinará el medio que juzgue más conveniente, para mantener la libertad adquirida y llamará por último a uno de los más distinguidos patriotas al mando en jefe del ejército, que deba proteger nuestros límites agregándole los subalternos que se necesiten”.

Esta Junta, con variaciones en su composición, fue la que gobernó a la República Dominicana hasta que se promulgó la

3. Campillo Pérez, Julio G. *Documentos del Primer Gobierno Dominicano. Junta Central Gubernativa*, p. 32.



Constitución que dio a la nueva Nación un gobierno organizado jurídicamente. Julio G. Campillo Pérez, en su obra citada, divide a los miembros de Junta según sus tendencias y sus proyectos para el futuro de la nueva Nación.⁴ Esta Junta tuvo sus grandes crisis internas, con las luchas entre los conservadores dirigidos por Pedro Santana y los liberales bajo la dirección de Juan Pablo Duarte, entre los cuales había, no solamente diferencias personales, sino conceptos muy diferentes sobre la viabilidad de la nueva nación.

No es parte del presente trabajo comentar las vicisitudes que tuvo este primer Gobierno Dominicano, y los cambios profundos en su composición y en las variadas tendencias de sus miembros en esos trascendentales ocho primeros meses de la vida de nuestra nación. Basta con recordar que se produjeron varias reorganizaciones en las luchas entre los liberales dirigidos por Duarte y los conservadores bajo la dirección de Bobadilla y Santana, logrando éstos últimos imponerse y mantener el control del Gobierno desde julio de 1844, persiguiendo y desterrando a Duarte y su grupo, quienes eran los partidarios de la independencia pura, sin protectorados ni cesión de partes del país a potencias extranjeras.

Las primeras medidas de la Junta Gubernativa fueron de emergencia, en los primeros días de marzo de 1844, tras la capitulación haitiana en la capital de la nueva nación. Primero la Junta quiso dar seguridades a los haitianos y otros extranjeros que vivían en el país, de que se les daría trato civilizado. Así, por una disposición de marzo 1^o (2 días después del grito de El Conde), estableció:

4. *Ibidem*, pp. 32-33.



“Que según los principios establecidos, el Gobierno actual no está en la intención de expulsar a ninguno de los que se hallan comprendidos en la anterior categoría; que al contrario, sus personas y propiedades serán respetadas, y que los de la Parte Occidental que hicieron a la Junta su determinación de unirse a nuestra causa, serán habilitados para que presten juramento de fidelidad ante el Corregidor Municipal, obteniendo primer orden para ella de esta Junta”.

Entre las primeras disposiciones no hubo ninguna de orden organizativa del Estado, pues la inminente agresión haitiana y el riesgo de subversión por parte de los haitianos que aún vivían en el país, obligaron a la Junta a tomar medidas urgentes, tales como un llamado a los dominicanos a presentarse a defender la Patria amenazada por las invasiones que venían; nombramientos militares, y la Declaratoria de Guerra a Muerte a la República de Haití, dictada el 19 de abril.

Pero antes de empezar a organizar el Estado, la Junta Central Gubernativa tuvo que dictar sus primeras medidas especiales en los días iniciales de marzo 1844, en un intento de apaciguar a las autoridades haitianas y actuar con comedimiento ante los haitianos que vivían en el territorio nacional. Así vemos que sus primeras medidas fueron: garantizar a esos haitianos que no había intención de expulsar ni a ellos ni a los de origen francés y que se reafirmaba la abolición de la esclavitud.

Con esas dos medias se quería también tranquilizar y garantizar a los criollos de raza negra de que el cambio político no implicaría el retorno a la esclavitud y que los extranjeros que quisieran vivir pacíficamente en el país podían hacerlo siempre que *“se unieran a nuestra causa”*. Es el Decreto del 1ro, de marzo, dictado a escasos dos días de la proclamación.

También se envió una misiva a las autoridades haitianas en Puerto Príncipe, con fecha 9 de marzo, junto a la cual se les hicieron llegar dos ejemplares del Manifiesto del 16 de Enero, donde se justificaba la separación.

El 11 de marzo, la Junta Central Gubernativa dispuso dar un plazo de ocho días a los haitianos que aun vivían en el país y deseaban retornar al suyo, para que se presentaran al Corregidor Municipal a inscribirse con sus familias para darles el permiso de salida. Fue un período de intento de conciliación con los haitianos, pero que no dio resultados, pues pronto los dominicanos se enteraron de los aprestos de reconquista militar que el gobierno haitiano llevaba a cabo.

Por lo tanto, a partir de ahí, la cosa cambia radicalmente, ya que el Gobierno Haitiano desde Puerto Príncipe había manifestado su total desaprobación a la separación e iniciaba sus campañas militares para recuperar la Parte Este que había perdido el 27 de febrero. Desde entonces, ya no habría conciliación ni amistad, sino guerra a muerte.

Mientras tanto, el 8 de marzo, una Junta atemorizada por la inminente invasión de los haitianos, pidió al Gobierno Francés la concertación de un tratado donde esa nación reconocería a la República Dominicana y le daría ayuda militar y económica. A cambio el país la arrendaría a Francia la Bahía de Samaná y permitiría que tropas francesas pudieran ingresar al territorio dominicano para atacar a Haití. Este tratado no se llegó a firmar, básicamente por oposición de la chancillería francesa, a pesar de contar con el beneplácito del Cónsul Saint-Denis. Pero no hay dudas que fue uno de los elementos que mas atemorizaron a los haitianos y que los impulsó a tratar de recuperar la Parte Este de la isla por medio de las armas.



De todos modos, el 10 de marzo la Junta hizo una exhortación al pueblo dominicano, para que acudiera a defender la independencia recién ganada, ante la inminente invasión de las tropas haitianas.

Es pues, la lucha patriótica por su supervivencia la que ocupa casi todo el tiempo de la Junta Central Gubernativa en el mes de marzo de 1844. Asegurarse de que todo el país se adhiriera a la causa separatista; convocar a las armas a todos los ciudadanos hábiles; organizar el ejército que debería contener al haitiano, que era un cuerpo organizado y dirigido por generales veteranos; buscar la ayuda y la simpatía de otras naciones; y mandar a buscar a los patriotas que estaban exiliados, fueron, entre otras, las primeras medidas que tomó la Junta Central Gubernativa en esos días tumultuosos.

En Azua, el 19, y en Santiago, el 30, de ese agitado mes, se confirmó la decisión independentista y la posibilidad de mantenerla por las armas.

Sólo cuando fracasa este primer intento haitiano de recuperar la parte dominicana de la isla, es que puede la Junta Central Gubernativa dedicarse a organizar a la nueva República. Así vemos que el primer Decreto con el fin de organizar el Estado es el de abril 19, en el que se dispuso establecer el arancel aduanero para la importación y exportación. Que esa fuera la primera disposición legislativa dominicana no debe sorprender, pues en ella se señalaba que los haitianos mantenían un arancel muy elevado a las importaciones y exportaciones con productos de naciones que no tuvieran cónsules en Haití. La disposición de abrir al comercio dominicano a todas las naciones en igualdad de condiciones arancelarias, impulsó a la Junta a dictar ese Decreto que decía:



“Art.1.- Los derechos de importación y exportación, de tonelaje, anclaje y demás aquí establecidos, serán los mismos para todos los buques que comercien en los puertos habilitados de la República Dominicana, cualquiera que sea su pabellón, desde el 1ro. de Mayo entrante.

Art. 2.- Queda abrogado y suprimido el derecho adicional de 10 por 100 que se había establecido sobre la dirección y administración de aduanas en vigor”.

Con ese Decreto la Junta también complacía a los comerciantes extranjeros que deseaban ampliar sus negocios y, además, cumplía con una de las aspiraciones mencionadas en el Acta de Separación, de que hubiera libertad de comercio.

Como complemento a esa disposición, el día 5 de junio se dictaron dos Decretos, abriendo al comercio internacional los puertos de Tortugero de Azua, Monte Cristi y Samaná. Ya Santo Domingo y Puerto Plata lo estaban bajo la legislación haitiana, por lo que con estas dos disposiciones, la libertad de comercio marítimo de la República quedaba consagrada.

El problema de la esclavitud era uno que preocupaba seriamente a los dominicanos de color. Debe recordarse que en estos meses la propia Junta Central Gubernativa hacía esfuerzos por conseguir el reconocimiento y la protección de Francia, en la lucha contra Haití, e inclusive se deseaba que de alguna manera el país fuese un protectorado de esa nación.

Como en Francia estaba permitida aún la esclavitud (que vino a ser abolida en 1848), había un fundado temor entre los criollos de color de que se les sometería de nuevo a ella si el país consentía en supeditarse políticamente a Francia. Para disipar esos temores y mantener la fidelidad de todos esos dominicanos, la Junta Central Gubernativa dictó un Decreto el 17 de julio que, por su importancia, reproduzco íntegramente:



“DIOS, PATRIA Y LIBERTAD
REPUBLICA DOMINICANA
JUNTA CENTRAL GUBERNATIVA
DECRETO.

Considerando: 1.- Que a pesar de que en la manifestación de los pueblos con fecha diez y seis de enero de este año está establecido que la esclavitud ha dejado de existir para siempre entre nosotros, algunos espíritus mal intenciones y que quieren sembrar la división y la desconfianza propagan falsa y malignamente, que a los que fueron desgraciadamente esclavos en otro tiempo, se les pretende reducir a tan ignominioso yugo.

2. - Que la esclavitud es contraria a la libertad natural, a los principios eternos de la religión, de la razón y de la sana política.

3.- Que es de necesidad, afianzar por cuantos medios estén al alcance del Gobierno, la posesión de estado de las personas, la unión y tranquilidad de los habitantes.

Teniendo a la vista, lo que las naciones cultas y civilizadas han hecho y están haciendo, para abolir y destruir la esclavitud, proteger a la civilización en todas partes.

Artículo 1. - La introducción de esclavos en el territorio de la República, bien sea directamente de África o de cualquiera otro punto, es absolutamente prohibida; y los esclavos que pongan el pie en el territorio de la República Dominicana, serán considerados y tenidos como libres inmediatamente.

Artículo 2.- Cualquiera ciudadano de la República, sin distinción de clase ni persona, que hiciere armar buques para ir al África a extraer esclavos o que se prestase y ocupase en este tráfico vergonzoso e inhumano comprándolos o vendiéndolos, será considerado como pirata, juzgado y castigado con la pena de muerte.

La labor legislativa de la Junta Central Gubernativa, marzo-octubre de 1844

El presente decreto será impreso, publicado, circulado y ejecutado en todo el territorio de la República.

Dado en Santo Domingo a 17 de Julio de 1844 y 1 de la Patria.

*El Presidente de la Junta Gefe Supremo. Pedro Santana. Félix Mercenario. Francisco Sánchez. Delorve. Moreno. Jiménez. Toribio Mañón. Bobadilla. Santamaría, Secretario ad-hoc”.*⁵

Con este último decreto, la Junta Central Gubernativa dejaba zanjado, una vez por todas, el problema de la esclavitud en República Dominicana y se abocó a otro asunto de vital importancia. El ya citado Manifiesto del 16 de enero, dispuso que debía dictarse una Constitución, pero no se expuso, en ese documento, la forma ni la fecha cómo se escogerían los miembros de la Asamblea Constituyente. Por lo tanto, en un reconocimiento de ser un Gobierno Provisional, la Junta, en fecha 24 de junio, dictó el Decreto de Convocatoria para la elección de los Diputados al Congreso Constituyente.

Este Decreto contenía: los detalles para la elección de Juntas Electorales en cada Municipio, en fechas 20 a 30 de agosto; los requisitos para ser elector; la forma de llevarse a cabo los escrutinios; así como las garantías para la limpieza y seguridad del proceso. También se dispuso en ese Decreto que las 32 personas que fueran electas debían reunirse en San Cristóbal el 20 de septiembre para, como Congreso Constituyente, establecer el Pacto Fundamental de la República y elegir el Gobierno definitivo. Esta fue la primera Ley Electoral de la República.

Otra importante disposición de la Junta Central Gubernativa en materia de organización del país, fue el Decreto del 27 de julio

5. Campillo Pérez. Ob. cit., pp. 125-126.



1844, que dispuso que los impuestos aduanales se pagasen en moneda nacional. Esto requiere una explicación. Los haitianos habían dispuesto que los aranceles aduanales se pagasen en moneda extranjera, pues necesitaban de esa divisa para el pago de su enorme deuda externa con Francia. Los dominicanos considerábamos no estar obligados a esa contribución, pues la misma provenía de un tratado entre Francia y Haití, en el cual, a cambio de que el primero reconociera la independencia del segundo, éste último debía pagar una enorme indemnización por la confiscación de los bienes de los ciudadanos franceses durante la Revolución Haitiana.

La moneda “fuerte” como se le llamaba a la divisa extranjera, escaseaba porque el comercio internacional del momento era muy escaso, por lo que la Junta Central Gubernativa dispuso por ese Decreto que debía pagarse en moneda nacional. Ahora bien, surge la pregunta. ¿Cuál era la moneda nacional en ese momento? Obviamente que era la haitiana, porque no había moneda nacional. Esto lo revolvió la Junta Central Gubernativa, pocos días después de dictar el antedicho Decreto, cuando el 24 de agosto dictó otro Decreto, que disponía que se recogiera toda la moneda haitiana en el país y se ordenó la emisión de la moneda nacional. El único “Considerando” de ese Decreto es interesante copiarlo:

“Considerando: que es de urgente necesidad recoger lo más pronto posible la papeleta haitiana, por el desafecto y repugnancia con que el público la mira”.

A seguidas, en el dispositivo se ordenó emitir billetes de cinco pesos como moneda de curso legal en la República, y se señalaron las características de ellos:

“Los dichos billetes llevarán al medio el sello y armas de la República, y en uno de los extremos el valor del billete, y



La labor legislativa de la Junta Central Gubernativa, marzo-octubre de 1844

en el otro el sello por triplicado de la Contaduría General, dos con tinta rosada, y negra la del medio, con una serie de números separados de los demás billetes de caja, firmados por una comisión nombrada al efecto”.

Esa fue la primera moneda nacional, de la cual se conservan en colecciones oficiales y privadas algunos ejemplares.

El otro decreto importante en materia fiscal, fue el de fecha 17 de agosto, que estableció el impuesto de papel sellado, que sería aplicado

“para todos los actos y documentos civiles, judiciales, extrajudiciales entre partes y bajo firma privada”.

Se establecieron cinco categorías para pliegos de ese papel sellado según el valor envuelto en la operación de que se tratase. Ese impuesto había existido en el período colonial español y los haitianos lo mantuvieron. Consistía en pliegos de papel con el sello de armas de la República, la mención del año de su expedición y del valor del mismo. En ese papel era que se debían escriturar los actos judiciales como pedimentos, notificaciones y sentencias en materia judicial, actos ante escribanos (que así se llamaban entonces los notarios), actos de comercio, como patentes, conocimientos de embarque, roles de tripulación, facturas y manifiestos en materia de comercio marítimo, así como actos bajo firma privada tales como recibos, descargos, contratos, vales y obligaciones en materia comercial.

Con ese impuesto y los aranceles de aduanas, pensaba la Junta Central Gubernativa financiar el presupuesto nacional. Fueron los primeros de la nueva República.

Por supuesto, la Junta tuvo una vida institucional muy activa y se conservan de sus actuaciones nombramientos de funcionarios, delegados, militares y hasta la designación de



Tomás de Portes e Infante como Arzobispo de Santo Domingo, mediante Decreto del 11 de mayo de 1844, en el cual se disponía además que esa designación debía enviarse al Papa para su aprobación. La Junta fue también muy activa en sus relaciones exteriores, especialmente frente a Francia, pues el grupo conservador que logró apoderarse de ella, buscaba el protectorado de esa nación europea y ayuda en la lucha contra los haitianos.

No se conservan otros decretos de la Junta Central Gubernativa en materia legislativa. Nótese que ninguna de esas disposiciones tiene el nombre de “Ley” sino de “Decreto”, y eso parece ser porque se entendía que “Ley” era la que debía emanar del Poder Legislativo, el cual no existía todavía y sería establecido en la Constitución que se discutía desde septiembre en San Cristóbal. Una vez que dicha Carta Sustantiva fue aprobada y proclamada el 6 de noviembre y se estableció el Congreso Nacional, se empezaron a dictar disposiciones legislativas con el nombre de “Leyes” mientras que las del Poder Ejecutivo se denominaron “Decretos”.

La primera ley dictada por los cuerpos legislativos dominicanos (Senado Consultor y Tribunado) fue la Ley Electoral, de fecha 8 de abril de 1845. En su agenda legislativa del año 1845 figuraron las principales leyes que dieron institucionalidad a la República Dominicana, como fueron la Ley de: Ayuntamientos; Instrucción Pública; Régimen de las Aduanas; Secretarías de Estado; Extinción de Censos; Capellanías y Vinculaciones; Administración Provincial; Orgánica de los Tribunales; Hacienda; Uniformizar las Pesas y Medidas; Patentes; Bienes Nacionales, que ordena observar en el país los Códigos Franceses; y el Código Penal Militar.



Extensa agenda ésta, que nuestro primer Congreso cumplió a cabalidad.

Mientras estuvo sesionando el Soberano Congreso Constituyente, la Junta Central Gubernativa se abstuvo de dictar disposiciones legislativas, quizás como deferencia a la soberanía de esa Asamblea. Inclusive, una oferta de un préstamo por un extranjero que recibió la Junta, fue sometida por ésta a esa Constituyente, el 25 de septiembre, entendiendo que era ese cuerpo quien debía conocerlo. En efecto así fue, y tras largos debates, donde de hecho la Asamblea se reconocía con esa facultad, ésta decidió a unanimidad rechazarlo, en una sesión de fecha 2 de octubre de 1844.

Con la promulgación de la Constitución y la elección de Pedro Santana a la Presidencia de la República en el mismo texto constitucional, cesaron las funciones de la Junta Central Gubernativa. Pedro Santana, que había sido presidente de ella desde el 16 de julio de 1844, pasó a ser Presidente de la República, por disposición del Congreso Constituyente, el 14 de noviembre de ese mismo año.

Vemos así, en este corto repaso, las primeras disposiciones de carácter general que dictó el primer gobierno dominicano, en un momento crítico de la vida nacional, donde la independencia no estaba aún asegurada, donde había mucha gente que dudaba de la viabilidad de la Nación Dominicana, y donde la falta de experiencia era un obstáculo para la formación de un país organizado. Pese a todas esas dificultades e inconvenientes, la Nación Dominicana se formó, organizó y perduró.



Bibliografía:

Campillo Perez, Julio G. *Documentos del Primer Gobierno Dominicano. Junta Central Gubernativa, febrero–noviembre 1844*. Santo Domingo, Editora Taller, C. por A., 1994. (Colección Sesquicentenario de la Independencia Nacional. Volumen V.)

Colección de Leyes, Decretos y Resoluciones, Tomo I. Santo Domingo, Impresora ONAP, 1982.

García, Jose Gabriel. *Compendio de la Historia de Santo Domingo*. Santo Domingo, Editora Santo Domingo, 1975.

Moya Pons, Frank. *Manual de Historia Dominicana*, 9^a ed. Santo Domingo, Caribbean Publisher, 1992.

Rodríguez Demorizi, Emilio. *Correspondencia del Cónsul de Francia en Santo Domingo, 1844-1846*, Vol. I. Ciudad Trujillo, Editora Montalvo, 1944 (Archivo General de la Nación, Vol. I).

Rodríguez Demorizi, Emilio. *Guerra dominico–haitiana. Documentos para su Estudio*. Ciudad Trujillo, Impresora Dominicana, 1957. (Academia Militar Batalla de las Carreras, Aviación Militar Dominicana, Vol. II).

