

LA RESPONSABILIDAD JURIDICA DEL PRESIDENTE EN LA CONSTITUCION DE SAN CRISTOBAL.

Por Jaime de Jesús Domínguez (A. D. H.)

Con el nacimiento del Estado Dominicano surgió la necesidad de dotarlo de una carta magna.

Nadie más capacitado para ello que Tomás Bobadilla y Briones, experimentado jurista que había sido el "consultor jurídico", si empleamos el lenguaje moderno, del ocupante haitiano durante veintidós años.

Su vasta experiencia jurídica y el ser representante político de los hateros, lo llevaron a presidir la Junta Central Gubernativa.

Este organismo colegiado había sido creado para gobernar a los dominicanos desde el mismo momento de la proclamación de su independencia, el 27 de febrero de 1844.

Pero, una vez vencidos los haitianos en las batallas del 19 y del 30 de Marzo de 1844, se desencadenó una lucha por el poder entre hateros y trinitarios.

Estos últimos, capitaneados por el Padre de la Patria Juan Pablo Duarte, dieron un golpe de estado, y expulsaron de la Junta Central Gubernativa a todos los miembros que se habían identificados políticamente con el sector hatero.

El 12 de julio del mismo año el héroe de la batalla del 19 de Marzo, general Pedro Santana, dio un contragolpe, y se constituyó de hecho en el poder supremo de la nación.



Había que legalizar el poder del que Santana se había apoderado, apoyado principalmente en dos mil lanceros de la región oriental que eran adictos a su persona, y al mismo tiempo, satisfacer la necesidad de dotar a la naciente república de una constitución.

Bobadilla hizo ambas cosas en dos documentos, los cuales presentó como un solo.

Redactó una carta magna de doscientos cuatro artículos, pero le añadió otros seis, mediante los cuales se les otorgó a Santana poderes omnímodos.

Todo esto significa que la Constitución de San Cristóbal estaba formada por dos partes: la más voluminosa, hecha para regir en tiempos normales, y la más pequeña, escrita con la finalidad política de asegurar la continuidad en el poder de Pedro Santana y del sector social al que pertenecía.

Los artículos comprendidos del 1 al 204 habrían podido ser agrupados bajo el título "Disposiciones permanentes cuando se consolide la independencia nacional".

El único de ellos que hacía alusión al estado de guerra que existía con la vecina nación, era el artículo 144. Decía que los gobernantes podían ejercer funciones civiles y militares al mismo tiempo, mientras durase la guerra.

Los artículos 205 al 210 fueron redactados para resolver problemas políticos inmediatos, en favor del sector hatero. No estuvieron motivados sus autores por preocupaciones de índole constitucional.

A la hora de hacer análisis, hay que tener en cuenta que los miembros del Congreso Constituyente que se reunió en San Cristóbal desde el 24 de septiembre hasta el 5 de noviembre de 1844, habían sido elegidos después del contragolpe del 12 de julio, de lo que fácilmente se puede deducir que respondían a la política trazada por Santana y los hateros.



Ese predominio hatero explica el artículo 210 de la llamada Constitución de San Cristóbal, el que decía lo siguiente:

"Durante la guerra actual y mientras no esté firmada la paz, el Presidente de la República puede libremente organizar el ejército y armada, movilizar las guardias nacionales, y tomar todas las medidas que crea oportunas para la defensa y seguridad de la Nación; pudiendo en consecuencia, dar todas las órdenes, providencias y decretos que convengan, sin estar sujeto a responsabilidad alguna".

Sin estar sujeto a responsabilidad alguna, contradecía totalmente la responsabilidad jurídica del Poder Ejecutivo y la de los Secretarios de Estado previstas en diversos artículos de la primera parte de la constitución.

El artículo 58 expresaba: "Además de las funciones legislativas, son atribuciones peculiares del Tribunalado:... Segundo: Denunciar ante el Consejo Conservador al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado por toda infracción a la Constitución o a las leyes de malversación o traición, sea de oficio o como órgano de las denuncias de los ciudadanos legalmente apoyadas".

El 94 decía: "Las atribuciones del Congreso son...Segundo: Juzgar al Presidente de la República en virtud del decreto de acusación dado por el Consejo Conservador".

La irresponsabilidad jurídica del Poder Ejecutivo establecida en el artículo 210 iba en contra de la responsabilidad ministerial de los artículos 116, 117 y 118.

El artículo 116 decía textualmente: "Los Secretarios de Estados son responsables tanto de los actos del Presidente de la República que refrendan, como los de sus respectivos despachos, y de la inejecución de las leyes".



El siguiente expresaba: "En ningún caso la orden verbal o escrita del Presidente de la República puede sustraer de la responsabilidad a los Secretarios de Estados".

Y el 118 establecía que la forma de denuncia, acusación y enjuiciamiento de los Secretarios de Estado sería la misma que la prevista para el Presidente de la República, excepto que sería la Suprema Corte de Justicia, y no el Congreso, el organismo competente de juzgarlos.

¿Pero si el Presidente era irresponsable en virtud del artículo 210, cómo podían ser responsabilizados los Secretarios de Estado que actuaban en ejecución y cumplimiento de las órdenes presidenciales?

Era evidente la contradicción entre los artículos 116, 117 y 118 de una parte, y el 210 de la otra.

Lo que explica la existencia de esta contradicción es que los artículos 116, 117 y 118 formaban parte de la primera y más grande parte de la constitución, la destinada a regir en tiempos normales, y ésta no preveía poderes omnímodos y total irresponsabilidad para el Jefe de Estado.

El mecanismo establecido por esta parte de la constitución de noviembre de 1844 para regir en tiempos de alteración de la paz pública en el orden interno o guerra contra un enemigo exterior, era que el Congreso otorgaría al Presidente las facultades que creyera necesarias y por el tiempo que considerara apropiado, para vencer los peligros, con la obligación de rendir cuentas al organismo legislativo de sus actuaciones.

El párrafo 15avo. del artículo 94 expresaba: "Conceder al Poder Ejecutivo, en tiempo de guerra, cuantas facultades extraordinarias juzgue indispensables para la seguridad pública, detallándolas en cuanto sea posible, y circunscribiendo el tiempo en que deba usar de ellas".



Y el párrafo 13avo. del artículo 102, referente a las atribuciones del Presidente, decía: "En los casos de conmoción interna a mano armada, que amenace la seguridad de la República, y en los de una invasión exterior y repentina, usar de las facultades que le haya conferido el Congreso Nacional, en conformidad con lo previsto por el 15avo. miembro del artículo 94, y si el caso se presentare en el intervalo que medie entre la promulgación de la presente constitución y la primera reunión del cuerpo, o cuando esté reunido o que no haya previsto las circunstancias, tomar todas las medidas, no contrarias a la constitución, que exija la conservación de la cosa pública, de que dará detallada cuenta al Congreso tan pronto como se reúna".

Es decir, que incluso en tiempos de guerra interna o externa el Presidente era jurídicamente responsable.

Esto se infiere de los siguientes requisitos:

- a) Que el Congreso otorgare las facultades extraordinarias al Presidente y determinase el tiempo en que pudiese éste emplearlas;
- b) Obligación del Jefe de Estado de rendir cuentas del empleo de las facultades extraordinarias; y
- c) La condición de que las medidas a ser adoptadas, no fueren contrarias a la Constitución.

La responsabilidad jurídica del Presidente conlleva actuar dentro de la Ley, ya que la tercera condición consistía en que las medidas a ser tomadas, no fueran contrarias a la carta magna.

Santana no aceptó ser responsable jurídicamente, porque sabía que en la lucha contra los trinitarios por su mantenimiento en el poder, se vería obligado a cometer actos ilegales. Ya en julio y agosto de 1844 había deportado a los principales dirigentes trinitarios hacia playas extranjeras.



Por ese motivo impuso el artículo 210.

Contrariamente a lo que manifestaba su contenido "Durante la guerra actual.... todas las medidas que crea oportunas para la defensa y seguridad de la Nación.....", dicho artículo no fue concebido para facilitar la adopción de medidas políticas y militares contra el enemigo haitiano, sino que fue hecho insertar por el presidente Santana, con el fin de tener un instrumento de represión ilimitada contra los trinitarios.

Lo hizo insertar luego de ejercer presiones sobre los miembros del Congreso Constituyente, cuyo nombre oficial era "Soberano Congreso Constituyente".

Pero todo parece indicar que en la práctica no actuó en forma tan soberana como su nombre lo indicaba, pues cedió a las presiones del líder hatero, a pesar de que el 14 de octubre había votado una resolución tratando de salirle al paso a las coacciones que se avecinaban.

La resolución proclamaba la inmunidad parlamentaria de sus miembros, quienes "eran inviolables por las opiniones o votos que emitan en el ejercicio de sus funciones".

Fue la primera vez en nuestra historia que representantes de la nación libremente elegidos, se inclinaban ante el Poder Ejecutivo, desconociendo sus propios derechos.

Para que se votase, el 14 de octubre de 1844, la resolución sobre la inmunidad de los miembros de la asamblea constituyente, Buenaventura Báez pronunció en su seno un discurso, en el que expresó: "El principio de la inviolabilidad de los diputados está recibido en todos los pueblos".

Sin embargo, ni quien sería presidente cinco veces en el siglo pasado, ni los demás miembros del Soberano Congreso Constituyente hicieron valer sus derechos ante



Santana. La historia no puede determinar si se inclinaron por el temor a la fuerza o porque simpatizaban políticamente con el hatero. Pero lo que sí es cierto, es que ahí comenzó el servilismo del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, que continúa hoy día, y que ha hecho posible que éste viole las leyes impunemente, sin el más mínimo temor ni siquiera a una interpelación de sus ministros.

Es conocido de todos que Santana cometió innumerables crímenes y otros abusos parapetado detrás del artículo 210, muy posiblemente el más conocido de toda nuestra historia constitucional.

Su Ministro de Hacienda, don Ricardo Miura, justificó las graves medidas represivas con la siguiente argumentación: "Cuando el Presidente pone en ejercicio estas facultades, callan enteramente las disposiciones constitucionales que sean contrarias a lo dispuesto; cesa la responsabilidad de este alto funcionario, y la salud del pueblo es la única ley subsistente".

Obsérvese las frases: "callan enteramente las disposiciones constitucionales que sean contrario a lo dispuesto; cesa la responsabilidad de este alto funcionario...".

Esto significaba, simple y sencillamente, que todo el ordenamiento jurídico establecido en los primeros 204 artículos de la constitución, incluidas las libertades individuales y la separación de los tres poderes del Estado, quedaban supeditado a la aplicación o no del artículo 210.

Este eximía al presidente Santana de toda responsabilidad jurídica por la violación de los derechos humanos y las libertades públicas.

Un hecho aparentemente contradictorio en el comportamiento del líder hatero, es que, a pesar de su incultura, trató de revestir sus más atroces crímenes de un manto de legalidad. En esto fue imitado por Báez,



Heureaux y Trujillo, en la mayoría de sus respectivas actuaciones.

En el caso específico de la ejecución de María Trinidad Sánchez, como también de otros compañeros de infortunio, en el primer aniversario del nacimiento de la República Dominicana, hizo que un tribunal militar, creado bajo el artículo 210, pronunciase las sentencias de muerte.

Fue de tal magnitud la crítica levantada al mencionado artículo, que jamás sus disposiciones han sido reproducidas en ninguna otra Ley Fundamental del Estado.

Pero el hecho de que en la época colonial solamente dos gobernadores fuesen condenados y a penas leves por los graves abusos cometidos y que el artículo 210 plantease la total impunidad del Jefe de Estado, crearon los precedentes para que durante más de ciento cuarenta y dos años de vida republicana interrumpidos por la Anexión a España y dos ocupaciones militares estadounidenses, nunca se llevaran al banquillo de los acusados a presidentes y a ex-presidentes.

Durante toda la vida del pueblo dominicano ha imperado un "espíritu de impunidad", tanto para el Presidente como para ministros y otros altos funcionarios gubernamentales.

Pruebas de la existencia de este "espíritu de impunidad" las hay en demasía, por lo que nos limitaremos a presentar una.

En 1854 y 1856 el presidente Santana comenzó a negociar la venta o el arrendamiento de la Bahía y la Península de Samaná a los Estados Unidos de América. Pero la decidida oposición de Francia, Inglaterra y España impidió que estas negociaciones pudieran materializarse exitosamente.



Santana fue hecho prisionero luego de haber renunciado de la Presidencia de la República, en octubre de 1856. Sin embargo, en ningún momento el entonces presidente Buenaventura Báez, el Congreso Nacional, la Suprema Corte de Justicia y el Ministro de Justicia trataron de enjuiciarlo por la tentativa de vender parte del territorio nacional a una potencia extranjera.

Al actuar en la forma que venimos de relatar, el ex-presidente Santana llegó a violar incluso el propio juramento que había prestado al juramentarse como Presidente, el que decía textualmente: "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".

El Presidente Báez prefirió verlo en playas extranjeras, antes que mantenerlo encerrado en cárceles dominicanas, por causas jurídicamente bien fundamentadas y fáciles de probar en la sala de audiencias de la Suprema Corte de Justicia o en el Salón en que el Congreso Nacional celebraba sus sesiones.

El interés político inmediato primó sobre la sagrada obligación de los poderes del Estado de hacer cumplir las leyes, lo que conlleva necesariamente perseguir y hacer castigar los infractores, máxime cuando las violaciones conciernen a la soberanía de la nación y a la integridad del territorio dominicano.

Pero éste no es un caso aislado en nuestra historia, ni en la de la humanidad.

Los acontecimientos enseñan que cuando hay fuertes intereses políticos involucrados en juicios, es en la Justicia en lo último en que se piensa.

Expresado de otra manera: La Justicia termina ahí donde la Política comienza.



Un ejemplo patético de esta afirmación lo constituye el caso de Luis XVI de Francia.

El artículo 2 de la constitución del 3 de septiembre de 1791 declaraba que "la persona del rey es inviolable y sagrada".

En dicha carta magna se establecía que los ministros y los principales agentes del Poder Ejecutivo podrían ser juzgado por una Alta Corte de Justicia, compuesta de jurados y de jueces de la Corte de Casación, en caso de acusaciones por la comisión de crímenes y delitos.

Se preveía la abdicación del monarca en caso de traición, pero en ningún artículo se hacía referencia a un posible enjuiciamiento del monarca por parte de la Asamblea Nacional Francesa.

Sin embargo, dicho Cuerpo Legislativo, conocido en los finales de 1792 y los inicios de 1793 con el nombre de La Convención, decidió juzgarlo por traición a la patria, ya que mantenía en forma secreta correspondencia con enemigos externos de la Revolución Francesa, para que ejércitos foráneos volviesen a instaurar *manu militari* feudales de los que habían sido despojados los nobles y la Iglesia católica.

En el debate que tuvo lugar en la Convención, en ningún momento se presentaron alegatos de orden constitucional.

Todo lo que se discutió, fue la conveniencia política de la condena. Robespierre expuso el problema con todo su dramatismo, al afirmar que había que condenar a Luis Capeto, porque su absolución significaría poner en el banquillo de los acusados todos los actos revolucionarios realizados desde que se reunieron los Estados Generales por primera vez el 4 de mayo de 1789.

En otras palabras, había que condenarlo para que la Revolución pudiese seguir existiendo. Por tanto, era obvio



que no se requería hacer un análisis jurídico de los hechos que servían de base a la acusación.

La inexistencia de criterios jurídicos por parte de los legisladores se refleja en el comportamiento de Fouché, quien llevaba dos discursos en sendos bolsillos: uno a favor del rey depuesto, y otro en contra.

Decidió pronunciar este último, cuando vio que la mayoría se inclinaba por la condena.

El 20 de enero de 1793 el órgano legislativo que gobernaba a Francia en esos momentos, condenó a muerte al monarca descendiente de familias que habían gobernado al país galo durante más de mil años.

En realidad, era un traidor a su pueblo, porque estaba instigando a ejércitos ingleses, alemanes, piemonteses, españoles y otros contrarrevolucionarios dirigidos por monarcas y aristocracias feudales, invadieran a Francia.

Por tanto, políticamente se justificaba su ejecución. Pero no es menos cierto, que desde el punto de vista jurídico su ejecución, realizada el día siguiente del pronunciamiento de la sentencia, carecía de fundamento jurídico, ya que la carta magna vigente en enero de 1793 había declarado a su persona "inviolable y sagrada", y en ningún momento se establecía pena de muerte para el monarca.

La salvación de la Revolución fue antepuesta al imperio de la legalidad.

