

LA CONSTITUCIÓN DE 1844

Honorable Señor Presidente constitucional de la República, Dr. Leonel Fernández Reyna, Señores Secretarios de Estado, Señores Legisladores, Señor Gobernador de la Provincia de San Cristóbal, Monseñor Agripino Núñez Collado y demás miembros de la Comisión Presidencial para la Reforma Constitucional.

Damas y caballeros:

Ante todo, vaya nuestro agradecimiento por la distinción que nos dispensaran los demás Comisionados de ofrecernos esta privilegiada oportunidad de abordar un tema de nuestra devoción, por considerar que los principios de la función pública consagrados por nuestro primer legislador constituyente tuvieron primacía en el constitucionalismo iberoamericano hasta el advenimiento de la Constitución de Cuba de 1940. Coincidimos con el compañero comisionado Eduardo Jorge Prats en el sentido de que **El PREÁMBULO** de nuestra Primera Carta Sustantiva, al formular los lineamientos generales que habrían de configurar el naciente Estado Social de Derecho, descansa en el **ACTA DE INDEPENDENCIA DEL 16 DE ENERO DE 1844**, suscrita, entre otros connotados libertadores por **R. M. MELLA, FCO. DEL ROSARIO SÁNCHEZ, JUAN N. RAVELO, F. M. RUÍZ y PEDRO SANTANA.**¹

He aquí su contenido:

¹ Colección de Leyes, Decretos y Resoluciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la República Dominicana. Edición dirigida por el Lic. Emmanuel T. Esquea Guerrero, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo y el Dr. Raymundo Amaro Guzmán, Director de la ONAP. PUBLICACIONES ONAP. 1982. Tomo I.

INFLUJO DE LAS REVOLUCIONES AMERICANA DE 1776 ² Y FRANCESA DE 1779,³ DE LA CONSTITUCIONES DE CÁDIZ DE 1812 ⁴ Y DE HAITÍ DE 1843.⁵

Estas revoluciones reivindicadoras, y Cartas Sustantivas renovadas, ejercieron un extraordinario influjo para el inicio de la emancipación de las colonias hispanas de la Madre Patria, Francia y Haití, influencia que nos legó un significativo aporte al constitucionalismo de América Latina, hoy con ribetes de continuidad, fortaleza y renovación.

De estos trascendentales acontecimientos surgen los principios que configuran el Estado Social de Derecho y a su Administración Pública, institución destinada a cumplir sus fines de bien común: **Constitución, como ley sustantiva; democracia y soberanía popular; distribución de los poderes del Estado; separación de Poderes y regímenes presidencialistas; el Poder Judicial y su control de constitucionalidad;**

² La Constitución de los Estados Unidos no consagra el principio de inamovilidad para proteger a los agentes de carrera del Estado, como las Iberoamericanas. El Presidente de la República..., “con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere conveniente por una ley, al Presidente solo, a los Tribunales judiciales o a los Jefes de Departamentos” Bajo esta concepción fue configurado el Servicio Civil en el año de 1883, mediante la Ley Pendleton, que confirió inamovilidad a los agentes del Estado incorporados al servicio público en base al mérito personal.

³ La Revolución francesa erradico el sistema patrimonialista en la Administración Pública, y creó el principio de que “las funciones públicas no pueden llegar a ser propiedad de quienes la ejercen”.

⁴ “Esta Constitución de 1812 significó y simbolizó el tránsito del antiguo al nuevo régimen..La idea esencial del despotismo ilustrado: utilizar el poder omnímodo del monarca como instrumento de reforma, favoreció la acción revolucionaria que tendía a realizar una reforma mediante la aprobación de una ley constitucional que se apoyara en un nuevo poder omnímodo, la soberanía nacional que las Cortes asumen. Sólo ha cambiado el órgano que ha de realizar esa reforma; ya no es el Rey, sino las Cortes en uso de la soberanía nacional”. Luís Sánchez Agesta, Derecho Constitucional Comparado. Artes Gráficas. Madrid 1968.

⁵ Esta Constitución influyó en la configuración de las cuatro Secretarías de Estado creadas. Vid. Luís Mariñas Otero, Constituciones de Haiti. Prólogo de Manuel Fraga Iribarne. Ediciones Cultura Hispánica. MADRID 1968.

y declaración y garantía de los derechos y libertades fundamentales del hombre.⁶

PRIMER PRECEDENTE DE INDEPENDENCIA EN LA REGIÓN.

Nuestros vecinos de la República de Haití, fueron los primeros, en 1801, en enarbolar su símbolo nacional en señal de independencia. Como apunta Manuel Arturo Peña Batlle, citado por Luís Mariñas Otero: **“La independencia de Haití no fue el resultado de la evolución del sentimiento nacional como sucedió en los países de la América hispana o de la inglesa del Norte, sino efecto catastrófico de una situación social de tipo primario en la que no había surgido ideal alguno de autonomía política que pudiera servir de base en organizar un Estado democrático.”⁷**

SURGIMIENTO DEL ESTADO DOMINICANO.

Bajo una concepción ciudadana y civilista, totalmente opuesta a la de Haití, nace el Estado dominicano el 27 de febrero de 1844, con una Administración Pública que por la trascendencia y la modernidad de los principios constitucionales que la sustentaron, puede calificarse como la más moderna de la región en su época. En puridad de verdad, el Constituyente de 1844 realizó una magistral arquitectura constitucional, excluyendo el Artículo 210, incorporado fuera de su preámbulo del 16 de enero y su agenda programática.⁸

⁶ Vid. Allan R. Brewer Carias, Reflexiones sobre las Revoluciones Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y Sus Aportes al Constitucionalismo Moderno, págs. 86 y ss. Editorial Jurídica Venezolana 1992.

⁷ Ob. cit., págs. 39 y ss.

⁸ Esta disposición fue impuesta por el General Pedro Santana al presentarse al lugar donde los constituyentes daban los toques finales a su patriótica y liberal configuración de la Carta Sustantiva.

El propio Peña Batlle, al referirse a nuestra primera Constitución, con ocasión de conmemorarse su primer centenario, expresó: **“La Constitución del 1844 es un caso arquetípico de conciencia y madurez políticas. Muchos han visto en nuestro primer código constitutivo una mera adaptación de principios que no habían aflorado en el medio social dominicano, pero quienes así contemplan aquella obra, se han reducido a examinar solo aspecto superficial y formal de un texto que arraigó en principios netamente dominicanos, cuyo sentido no ha variado en un solo punto a través de los cien años de supervivencia de la nacionalidad y que no podrán variar en lo sucesivo, mientras esa nacionalidad descansa sobre las bases histórica en que nació.”**⁹

IDEARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1844.

La Administración Pública dominicana, fue configurada de acuerdo con paradigmáticos principios de la función pública, que a pesar de los 162 años de origen, en el Constitucionalismo de Iberoamérica ocupan un sitio elevado por la singular intuición del constituyente de 1844¹⁰ que conformó una Administración Pública sustentada en normas altamente democráticas y de elevada concepción institucional. Sin lugar a equívocos, podemos afirmar que los principios de gestión de 1844 resultan muy superiores a los contenidos por el actual ordenamiento constitucional, equiparables a los

⁹ Peña Batlle, Cien Años de Vida Constitucional Dominicana, en **Seis Ensayos en Torno a la Constitución de 1844. PUBLICACIONES ONAP 1981.**

¹⁰ Hay que hacer notar, que el Artículo 210 fue de excepción, impuesto por las bayonetas por el General Santana.

consagrados por textos constitucionales como el de Colombia, que fuera diseñado bajo el influjo de la Constitución de España de 1978.¹¹

El Poder Ejecutivo está investido de la calidad de Jefe de la Administración Pública, de las Fuerzas Armadas y su titular es elegido por un período de cuatro años, admitiéndosele una reelección. Sus funciones están contenidas en la Constitución. En caso de impedimento por cualquier causa le sustituye el Consejo de Secretarios de Estado. Más adelante son señaladas las Secretarías de Estado establecidas para el despacho de los asuntos de la Administración Pública.

Permítasenos insertar los principios fundamentales que sustentaron la Administración Pública dominicana en la Constitución de 1844.

Art. 14.- Los dominicanos nacen y permanecen libres e iguales en derecho, y todos son admisibles a los empleos públicos,¹² estando para siempre abolida la esclavitud.

Art. 34. Todos los dominicanos tienen el derecho de petición, pero éste no se puede ejercer sino por uno o muchos individuos, y nunca en nombre de cuerpo colectivo.¹³

Art. 58. Párrafo segundo: Denunciar ante el Consejo Conservador al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado por la infracción a la Constitución o a las leyes de malversación o traición, sea

¹¹ Daniel Zavatto, Disertación pronunciada en la PUCMM, acerca de los PARTIDOS POLÍTICOS y LEGISLACIÓN ELECTORAL, el 5 de septiembre de 2006. PUCMM.

¹² Este principio es de rigor en las Constituciones avanzadas de la región y de Europa, la actual dominicana no lo contempla, y es fundamental para fortalecer los regímenes estatutarios de carrera y de Derechos Humanos.

¹³ Este principio bien debería ser considerado por los compañeros Comisionados para su incorporación en la nueva Constitución.

de oficio o como órgano de las denuncias de los ciudadanos legalmente apoyadas.¹⁴

Art. 102.- Las atribuciones del Presidente de la República son:

Quinto: Nombrar los empleados de la Administración general y de Relaciones Exteriores, con las condiciones prescritas por la ley.¹⁵

Sexto: Nombrar a todos los empleados públicos cuya nominación no se determina de otro modo por la Constitución o la ley.¹⁶

Octavo: Suspender de sus destinos a los empleados cuyo nombramiento le corresponde, y, que delincan en razón de su oficio; pero avisara dentro de cuarenta y ocho horas al Tribunal competente, acompañándole el expediente y documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes.¹⁷

¹⁴ Esta prescripción también debería incorporarse en el nuevo texto constitucional, con las debidas adecuaciones.

¹⁵ Esta disposición es mucho más avanzada e institucional que la concepción actual del Artículo 55 de la Constitución, que dio lugar a que la Suprema Corte de Justicia en funciones de corte de casación decidiera que “al organizar la Ley No. 153-98 el nombramiento de los miembros del Consejo Directivo del órgano regulador de las telecomunicaciones, enagenándole al Poder Ejecutivo que los nombra, la facultad de removerlos a discreción, limitando así la suprema posición jerárquica que en la administración pública le otorga el Artículo 55, párrafo I de la Constitución, ha desconocido este precepto, y por tanto, el Artículo 81, párrafo 4 de la señalada ley deviene no conforme con la Constitución...” La concepción del texto constitucional de 1844 es sumamente moderna, como bien reconociera la UNPHU en sus Anteproyectos de reforma constitucional de 1994 y 2001.

¹⁶ Este principio bien debería incorporarse en el nuevo texto Constitucional, y consagrar la disposición de que el nombramiento de los agentes en todos los cargos de carrera corresponderá al titular u órgano directivo de la entidad de que se trate.

¹⁷ Este principio de inamovilidad en el cargo fue diseñado bajo el influjo de la Constitución de España de Cádiz de 1812, probablemente fue el primero consagrado en el constitucionalismo de la región. Originalmente tuvimos la creencia que correspondía a la Constitución de Uruguay de 1825, pero esta nación instituye la inamovilidad en el año de 1967. Igual sucede con Argentina, de la cual tuvimos también la creencia que la Constitución de 1853 lo había consagrado. Su institucionalización obedece a una doctrina sustentada por Rafael Bielsa, después de declarar que “El empleado público no podía seguir continuando viviendo bajo la amenaza de que cada cuatro años le caiga encima la ESPADA DE DAMOCLES”. El legislador constituyente argentino bajo el influjo de esta doctrina instituyó la inamovilidad de los agentes estatales en el año de 1957. Colombia, aún cuando creó el Servicio Civil en 1938 en base a una reforma constitucional, cuando el principio de inamovilidad es respetado fue con ocasión de la reforma constitucional de 1991, al sustituir la Constitución de 1886, texto con casi un siglo de vigencia. En su ideario de la Constitución de 1991 expresó Diego Uribe Silva, al referirse a la función pública: “dentro del criterio moralizador que inspiró a los delegatarios, el aspecto concerniente a evitar que los cargos del Estado sean objeto de manipulaciones electoral, ya como gabela de los partidos o instrumentos para obtener ventajas personales, tuvo amplios resultados”.

Art. 103.- Todas las medidas que toma el Presidente de la República, se deben antes deliberar en el Consejo de los Secretarios de Estado.¹⁸

Art. 104.- Ningún acto del Presidente de la República es ejecutorio, si no está refrendado por uno de los Secretarios de Estado, que por éste solo hecho es responsable de él.¹⁹

Art. 105.- El Presidente de la República, es el celador de todos los abusos de autoridad y excesos de poder que se cometan bajo su administración, y responsable de ellos, si a sabiendas no persigue, o hace perseguir a sus autores, conforme a la Constitución, o a las leyes.²⁰

Art. 106.- El Presidente de la República, como jefe de la Administración general, manda las fuerzas de tierra y mar; pero no puede ponerse a su cabeza, sin la expresa autorización del Congreso.

De los Secretarios de Estado.

Art. 109.- Habrá cuatro Ministros Secretarios de Estado y del Despacho que son: **Primero:** El de la Justicia e Instrucción Pública. **Segundo:** El de Interior y Policía: **Tercero:** El de Hacienda y Comercio. **Cuarto:** El de la Guerra y Marina. En cuanto a las Relaciones Exteriores, el Presidente de la República las encargará, por ahora, a uno de los cuatro, según lo juzgue conveniente.

¹⁸ Esta disposición consagra un ejercicio del Poder Ejecutivo colegiado, diferente al principio del actual Art. 49 de la Constitución que proclama un ejercicio unipersonal de parte del Presidente de la República.

¹⁹ Este principio, de origen del sistema parlamentario, está vigente en todas las Constituciones de América Latina. Además de promover la solidaridad del Secretario de Estado con los actos del Presidente, debe concebirse como una prueba de confianza al principal colaborador del Jefe de Estado, y consideramos un acto de irrespeto al Secretario de Estado cuando el titular del Poder Ejecutivo emite un Decreto en cualquier rama de la Administración, al margen del Secretario de Estado titular del sector. Constituciones de la región dejan sin efecto el acto del Poder Ejecutivo cuando no es refrendado por el Secretario.

²⁰ Esta disposición pudiera servir de asidero a los miembros de la Comisión de Juristas para insertar en la Constitución en proceso de elaboración un principio equivalente.

Art. 111.- No puede ser Secretario de Estado ningún pariente ni allegado del Presidente de la República, hasta el grado de primo hermano inclusive.²¹

Art. 112.- Los Secretarios de Estado se constituyen en Consejo bajo la presidencia del Presidente de la República.²²

Art. 116.- Los Secretarios de Estado son responsables, tanto de los actos del Presidente de la República que refrendan, como de los de sus respectivos despachos, y de la inexecución de las leyes.²³

Art. 117.- En ningún caso la orden verbal o escrita del Presidente de la República, puede sustraer de la responsabilidad a los Secretarios de Estado.²⁴

Honorable Señor Presidente:

Al concluir su magistral conferencia el experto de las Naciones Unidas Jeffrey Sachs, pronunciada en el Palacio Nacional el 27 de abril del 2005, usted con visión de estadista preocupado en el porvenir de la República, planteó la necesidad de buscar una estrategia para fortalecer nuestro débil Servicio Civil. A nuestro parecer, la estrategia más adecuada, decorosa y nacionalista, sería retomar esos paradigmáticos principios de la función pública que nos legara nuestro primer legislador constituyente. Con ello rendiríamos tributo a su gloriosa memoria.

²¹ Esta prohibición no existe en nuestro ordenamiento constitucional y bien debería ponderarla los actuales Comisionados que en estos momentos estamos preparando una nueva Constitución. La ausencia de un principio similar en la Carta Sustantiva en el pasado dio lugar a crueles atropellos a la ciudadanía de parte de los hermanos y allegados al dictador Rafael L. Trujillo Molina.

²² Este principio debería estimular a los compañeros comisionados para conferirle rango constitucional al Consejo de Gobierno, por la trascendencia de sus decisiones.

²³ Al Secretario de Estado debería exigírsele responsabilidad administrativa y penal cuando el caso lo requiera, en aquellas situaciones en que su institución, centralizada o descentralizada, haya sido indiferente a la ejecución de las leyes, reglamentos y resoluciones a cargo de su Cartera.

²⁴ Esta disposición resulta de interés, pero debió ser materia de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Muchas gracias.

San Cristóbal, 6 de noviembre del 2006.