

**TÍTULO I.- DE LA NACIÓN DOMINICANA: LA  
NACIÓN, SU SOBERANÍA Y SU GOBIERNO. EL  
TERRITORIO. LOS SÍMBOLOS PATRIOS. LA  
NACIONALIDAD**

## ÍNDICE

I.- Introducción

II.- La proclamación expresa de los supraprincipios del sistema constitucional

II.1.- Referencia histórica a la luz del Derecho Dominicano.

II.2.- La existencia de antecedentes históricos en la proclamación de los "Principios Fundamentales" de la Constitución Dominicana.

III.- La constitucionalización de los supraprincipios del ordenamiento jurídico en el derecho comparado

III.1.- Especial referencia a la Constitución Española de 1978

III.1.a) La contribución de la jurisprudencia constitucional a la delimitación de los valores superiores del ordenamiento jurídico

IV.- Recapitulación: la importancia de la normativización de los supraprincipios o valores superiores del ordenamiento jurídico

V.- La nación dominicana, su soberanía y su gobierno

V.1.- La Nación. El sujeto de la soberanía nacional. El pueblo dominicano "versus" el pueblo de Santo Domingo.

V.2.- La inviolabilidad de la soberanía: su dimensión externa e interna.

V.3.- La sumisión a las normas de Derecho Internacional: los principios de no intervención, de solidaridad entre los pueblos y de defensa de los recursos naturales.

V.4.- La definición constitucional del Gobierno de la Nación.

V.5.- La estructura del Estado: la división de poderes como elemento definitorio del sistema constitucional. El carácter predemocrático de la coordinación funcional.

VI.- La constitucionalización de los límites territoriales y de la capital del estado

VII.- La reubicación sistemática de los símbolos patrios

VIII.- La regulación constitucional de la nacionalidad

IX.- Conclusiones acerca del contenido constitucional del título primero: la soberanía, la aplicación del derecho internacional, la estructura del estado, el territorio, los símbolos patrios y la nacionalidad

## I.- INTRODUCCIÓN

La reforma del Título Primero de la Constitución Dominicana, propugnada en el Informe presentado por la Comisión Especial creada mediante Decreto 410-01, afecta a cuestiones esenciales para la definición de los pilares del renovado sistema constitucional.

La lectura del proyectado Título I revela que estamos ante algo más que una simple reordenación sistemática. Las novedades son tanto de contenido como de tratamiento sistemático, sin olvidar que en cualquier texto constitucional, la ubicación de cada materia en una u otra parte de su estructura no es, desde luego, irrelevante. El Informe de la Comisión Especial convierte las tres secciones que integran el Título I del vigente texto de 2002, en cuatro capítulos.

En efecto, la actual Constitución, proclamada por la Asamblea Nacional el 20 de julio de 2002, divide el primero de sus Títulos –por cierto, carente de epígrafe-, en tres secciones. La primera, bajo el rótulo *De la Nación, de su Soberanía y de su Gobierno* (arts. 1 a 4); la segunda, *Del territorio* (arts. 5 y 6), mientras que la tercera se ocupa *Del régimen económico y social fronterizo*.

Esa estructura sistemática deja paso en el proyecto de reforma a un primer título denominado *De la Nación Dominicana*. Este epígrafe encabeza los cuatro capítulos que ahora se rotulan en los siguientes términos: Capítulo 1, *La Nación, su Soberanía y su Gobierno* (arts. 1 a 4); Capítulo 2, *El Territorio* (arts. 5 a 7); Capítulo 3, *Los símbolos patrios* (arts. 8 a 12) y Capítulo 4, *La Nacionalidad* (art. 13).

Como puede apreciarse por un mero contraste entre el texto actualmente vigente y el texto asumido por el texto reformista, se rectifica la unidad ordenadora, sustituyendo las vigentes *secciones* por los futuros

*capítulos*. Con ello se gana, desde luego, en técnica jurídica, en la medida en que, conforme a una pauta metódica más o menos generalizada, la estructura formal de los textos jurídicos responde a un criterio sistemático que descompone los títulos en capítulos y éstos en secciones.

Ya se ha advertido *supra* que las novedades van más allá de una simple rectificación en la ordenación sistemática del título. Cuestiones que hasta ahora estaban alojadas en otros pasajes del texto constitucional, pasan a acomodarse en el título que abre el nuevo texto. Así, el Capítulo 3 se centra en la regulación de los *símbolos patrios*, actualmente tratados entre las *Disposiciones Generales*, Título XII, arts. 95 a 98. El régimen jurídico de la nacionalidad encuentra también nuevo acomodo, pasando del vigente Título III –*Derechos políticos*–, Sección I, al proyectado Capítulo 4 del Título I (art. 13). Por otra parte, lo que en la Constitución de 2002 se incluye en el marco de la Sección III –*Del régimen económico y social fronterizo*– del Título I, ahora va a ser objeto de regulación en el Título X –*Del régimen económico y financiero*–, art. 117.

El propósito de reordenación sistemática que evidencia el proyecto de reforma es la mejor muestra de que sus autores son conscientes de que la estructura formal de cualquier Carta Magna tiene un significado jurídico de vital importancia. No faltan modelos comparados –entre ellos, el sistema constitucional español– en los que el proceso de reforma constitucional conoce distintos grados de rigidez, en función de los contenidos que aspiran a ser objeto de modificación (cfr. art. 168 de la Constitución Española). Y es precisamente la ubicación en una u otra de las referencias sistemáticas, lo que determina la mayor o menor flexibilidad de los trámites de reforma. De ahí la conveniencia de que, con carácter previo al análisis de contenidos, nos detengamos en una primera consideración sistemática. Se trataría, en fin, de precisar si, por razón de su naturaleza, resultaría conveniente que el texto constitucional se abriera, no ya con un Título Primero, sino con un Título Preliminar que anunciara las bases, los principios estructurales y las instituciones primordiales proclamadas por el poder constituyente. En ese

pórtico privilegiado tendrían cabida algunos de los contenidos que ya definen el proyectado Título I, pero también podría servir de alojamiento a otros enunciados actualmente dispersos a lo largo del texto constitucional.

## **II.- LA PROCLAMACIÓN EXPRESA DE LOS *SUPRAPRINCIPIOS* DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL**

Como se acaba de exponer, el tratamiento sistemático de cualquiera de las materias que son objeto de constitucionalización encierra una importancia decisiva. Y no sólo en orden a valorar la conveniencia de que el grado de flexibilidad de los procesos reformistas se subordine a la naturaleza de los contenidos que quieren ser objeto de modificación. En efecto, una primera decisión de trascendencia innegable estaría relacionada con la procedencia de configurar un precepto –incluso, que abriera un Título Preliminar con tratamiento sistemático diferenciado respecto del resto de los contenidos- en el que se aborden los principios clave del edificio constitucional. Ese criterio de ordenación, inspirado en el deseo de remarcar la relevancia de algunas materias frente a otras, no es extraño en el constitucionalismo comparado. De hecho, rinde culto a una idea puesta de manifiesto por algunos de los tratadistas más clásicos que, al referirse a esos principios veían en ellos *supraprincipios jurídicos* o *principios de principios*, al formar el basamento último, nuclear e irreductible de todo el ordenamiento jurídico.

Y desde luego, la Constitución Dominicana no debería ser una excepción a esta idea elemental. Sin necesidad de desplegar grandes esfuerzos argumentales, una primera aproximación intuitiva ya advierte de que algunos de los preceptos que encabezan la propuesta del Informe de reforma-referidos a la definición de la República Dominicana como *nación organizada en Estado libre e independiente* (art. 1), al depositario de la soberanía (art. 2) o las notas definitorias de aquélla (art. 3)-, no puede tener el mismo valor axiológico que otros preceptos, como aquellos que regulan, por ejemplo, las condiciones para

ser Juez de Paz (art. 89) o el sistema de designación del sustituto de los Jueces de los Tribunales de Tierras (art.84, párrafo II).

Sin embargo, esa sustancial diferencia que se advierte entre lo uno y lo otro, no se traduce en una singularidad sistemática que refleje la clara voluntad constituyente de destacar el valor de los preceptos que anuncian los cimientos del sistema, frente a aquellos otros que se ocupan de cuestiones de valor puramente orgánico.

Incluso, ya fuera del Título I, en el art. 8 de la Constitución vigente – Título II-, se contiene una proclamación del poder constituyente de la que se desprende un altísimo valor programático. En él se reconoce "*...como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos*". La doctrina dominicana ha apuntado el valioso significado instrumental de esa declaración constitucional. Así JORGE PRATS precisa que ese precepto configura los derechos fundamentales, no sólo como derechos subjetivos sino como elementos primordiales de "*un orden de libertad individual y de justicia social*", (*Derecho Constitucional*, Vol. II, 1ª parte, Gaceta Judicial, Colección Manuales, Santo Domingo, 2005, pág. 54)

Y tanto la Constitución de 2002 como el proyecto reformista revelan el propósito de los constituyentes de salvaguardar algunos de los contenidos del Título Primero, hasta el punto de impedir su propia reforma constitucional. Sólo así se entiende el contenido del art. 119 de la vigente Constitución y el proyectado art. 141. En ambos se declara que "*ninguna reforma podrá versar sobre la forma de gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo*".

Todo apunta, pues, a la procedencia de llevar a cabo un esfuerzo de singularización en el tratamiento constitucional de determinadas materias, abarcándolas, si así se estimara oportuno desde el punto de vista sistemático, en un Título Preliminar que precediera a otros contenidos.

Y es indudable que algunos de los preceptos que acoge el Título I del proyecto de reforma participan de esa naturaleza inmanente que justifica su tratamiento vestibular. De lo que se trataría ahora sería de decidir *si están todos los que son y si son todos los que están*.

No es tarea fácil, desde luego, seleccionar entre los posibles contenidos constitucionales aquellos que, como se viene razonando, participan de una naturaleza trascendente, en la medida en que de ellos dimana el fundamento o la fuente de legitimidad de otras instituciones reguladas a lo largo de la Carta Magna.

La vigente Constitución de 2002 ubica en el primero de sus Títulos cuestiones ligadas a la proclamación del Estado Dominicano, a la soberanía nacional, a las notas definitorias del Gobierno, la división en poderes del Estado (*Sección I*), la integridad territorial, la capitalidad del Estado (*Sección II*) y el régimen económico y social fronterizo (*Sección III*).

La propuesta contenida en el Informe de la reforma, manteniendo ese esquema formal incluye entre los contenidos alojados en el pórtico del texto fundamental, los *Símbolos Patrios (Capítulo 3)* y *la nacionalidad (Capítulo 4)*. Al propio tiempo -como se ha comentado *supra*-, reubica la referencia al vigente *régimen económico y social fronterizo*, que resulta desplazada al art. 117, integrado en el *Capítulo 1*, del *Título X*, relativo al *Régimen económico y financiero*.

## ***II.1.- Referencia histórica a la luz del Derecho Dominicano***

La primera Constitución de la República Dominicana, aprobada en 1844, reservaba al Título Primero un único precepto con un único contenido. En él se proclamaba que *"los Dominicanos se constituyen en nación libre, independiente y soberana, bajo un gobierno esencialmente civil, republicano, popular, representativo, electivo y responsable"* (art. 1). Este enunciado estaba precedido por una declaración a manera de Preámbulo en la que no faltaba la invocación divina y se reflejaba la singular peripecia histórica que alumbró ese texto: *"En el nombre de Dios, Uno y Trino, autor supremo y supremo legislador del universo, los Diputados de los pueblos de la antigua parte Española de la Isla de Santo Domingo, reunidos en Congreso Constituyente Soberano, cumpliendo con los deseos de sus comitentes, que han jurado no deponer las armas hasta no consolidar su independencia política, fijar las bases fundamentales de su gobierno, y afianzar los imprescriptibles derechos de seguridad, propiedad, libertad e igualdad, han ordenado y decretan la siguiente Constitución política de la República Dominicana"*

La Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente en 1924 ampliaba las materias objeto de tratamiento en el pórtico del texto fundamental. Se hacía expresa referencia a la *Nación*, al *Gobierno* (Sección I) y al *Territorio* (Sección II). Esta alusión a la integridad, a los límites territoriales y a la capitalidad del Estado, suponía ensanchar el Título I con materias que en el texto precedente había sido objeto de regulación en el Título II.

Idéntico criterio iba a permanecer en el texto aprobado por la Asamblea Revisora, proclamado en la Ciudad Trujillo, Distrito de Santo Domingo, el día 10 de enero de 1947.

El texto constitucional fechado el primero de diciembre del año 1955, introdujo una importante novedad. En su art. 4, integrado en la Sección 1ª del Título I, se formulaba una importante declaración de principios, asumiendo los poderes públicos el compromiso de perseguir y sancionar la militancia en grupos de inspiración comunista: *"Se declara que el comunismo, por su*

*tendencia atentatoria contra la soberanía de los Estados y los atributos inherentes a la persona humana, es incompatible con los principios fundamentales reconocidos en esta Constitución. Por consiguiente, la ley dispondrá las medidas necesarias para sancionar a las personas o agrupaciones que sustenten doctrinas o programas de filiación comunista".*

El 17 de septiembre de 1962, la Constitución de la República Dominicana vuelve a introducir cambios en los contenidos del primero de los Títulos del texto fundamental. Desaparece ahora la mención a la ilegalidad de las doctrinas comunistas y se añade una proclamación de hermandad con los pueblos iberoamericanos, señalando el nuevo art. 4 que *"la República Dominicana no favorecerá ninguna condenación internacional que, a juicio de su Gobierno, resulte en perjuicio de un pueblo hermano de América".*

La Constitución proclamada y votada el 29 de abril de 1963, supuso una ruptura con el entendimiento histórico de la estructura formal de textos precedentes. Así, acogió un Preámbulo en los siguientes términos: *"Nos los Diputados del pueblo de la Nación Dominicana, reunidos en Asamblea Revisora de la Constitución por voluntad y elección de las provincias y el Distrito que la componen, en cumplimiento del mandato recibido el 20 de diciembre de 1962 para proveerla de una Carta Fundamental humana, democrática y revolucionaria, para nosotros, para nuestros descendientes y para todos los hombres de buena voluntad que quieran convivir con los dominicanos, invocando el amparo de Dios para que los altos fines por ella perseguidos sean cabalmente alcanzados y manifestados, mandamos y establecemos la siguiente Constitución de la Nación Dominicana".*

Obligado resulta hacer una mención especial a las importantes innovaciones sistemáticas introducidas por la mencionada Constitución de 1963. Además de ese Preámbulo –casi nunca presente en los textos de anterior vigencia-, la Carta Magna consideró conveniente abrir el pórtico de su regulación, no con los preceptos llamados a integrar el primero de sus Títulos,

sino mediante la proclamación de lo que los constituyentes llamaron los "*Principios Fundamentales*" de las Constitución de la Nación Dominicana. Tales principios abarcaban los arts. 1 a 12. La lectura de sus contenidos advierte que algunos de tales principios configuran una suerte de valores superiores sobre los que el resto del articulado echa sus raíces. El respeto a la dignidad humana, el compromiso de los poderes públicos de eliminar los obstáculos que se opongan a la igualdad y la libertad de los dominicanos, el desarrollo económico de la sociedad (art. 1) y la proclamación del trabajo como fundamento de la existencia de la Nación Dominicana (art. 2), son algunos de aquellos principios. A ellos se añadía el reconocimiento de la libre iniciativa económica privada (art. 3), la función social de la propiedad (art. 4), el principio de legalidad (art. 6), el principio de jerarquía normativa (art. 7), la proscripción de cualquier vía de hecho que conduzca a la usurpación del poder (art. 8) y, en fin, la consagración del principio de irretroactividad de las leyes no favorables (art. 9). Se constitucionalizaba como delito contra el pueblo y, por tanto, sancionado con la pena de degradación cívica, la conducta de aquellos que sustrajeran fondos públicos en provecho particular (art. 5). La regulación de los símbolos nacionales, bandera (art. 10) y escudo (art. 11), completaba un marco introductorio en el que, quizás sin la debida homogeneidad, se alojaban preceptos básicos en el armazón constitucional.

Más allá de su condición de ley fundamental tributaria de un momento histórico tan preciso, el modelo constitucional ofrecido por el texto de 1963, habría de convertirse en referencia obligada a la hora de encontrar inspiración en el tratamiento sistemático de lo que podrían reputarse -en expresión ya empleada *supra*- los *principios de los principios*.

El día 28 de noviembre de 1966, se aprueba en Santo Domingo de Guzmán un nuevo texto constitucional. Con él se vuelve al criterio del que se había apartado la Carta Magna de 1963, recuperando la ausencia de Preámbulo y la distribución en Títulos, sin tratamiento diferenciado respecto de los principios o valores fundamentales. Nuevamente el Título I, dividido en tres

Secciones en las que se vuelven a alojar los tres grandes bloques temáticos, a saber, *Nación, Soberanía y Gobierno* (Sección 1ª), *Territorio* (Sección 2ª) y *régimen económico y social fronterizo* (Sección 3ª).

Esta misma inspiración ordenadora pasó a la Constitución de 14 de agosto de 1994 y, después de ella, a la vigente Constitución de 2002.

### ***II.2.- La existencia de antecedentes históricos en la proclamación de los “Principios Fundamentales” de la Constitución Dominicana***

El constitucionalismo dominicano no es ajeno a la idea de una estructura sistemática en la que se incluya un Título Preliminar que sirva para el enunciado de aquellos principios o valores superiores del ordenamiento jurídico. Así se desprende de la lectura de la Constitución de 1963. Como ya se ha expuesto *supra*, más allá de las vicisitudes políticas que pudieron acompañar la vigencia de aquel texto fundamental, lo cierto es que aporta un valioso elemento a la hora de encontrar un referente histórico que justifique la novedad sistemática que se sugiere.

El valor interpretativo de tales principios o valores superiores es absolutamente incuestionable, proporcionando, además, un elemento dinamizador que permite adaptar, por la vía de la interpretación integradora, futuras realidades impuestas por la propia evolución de las instituciones constitucionales.

Es posible que la selección de tales principios tenga que operar con un criterio más restrictivo que aquel del que hicieron gala los constituyentes de 1963. En la enumeración de tales valores se incluían algunos derechos fundamentales que, por su naturaleza, habrían tenido un tratamiento sistemático más adecuado en otros pasajes del texto constitucional.

Sea como fuere, ése sería el reto a asumir por la reforma constitucional, actuando con la tranquilidad que proporciona saber que, con la proclamación de ciertos *principios fundamentales* –en la terminología de los constituyentes de 1963- o determinados *valores superiores*, no se está dando ningún salto en el vacío, antes al contrario, se está rescatando una más que aceptable técnica jurídica, de la que el constitucionalismo dominicano ha ofrecido notorios ejemplos.

En la doctrina constitucionalista dominicana, JORGE PRATS (*Derecho Constitucional*, ob,cit. pág. 32) ha destacado la importancia de distinguir entre *derechos fundamentales*, *principios fundamentales* y *valores fundamentales*. Estas categorías no pueden confundirse. Los derechos fundamentales –se razona- son los derechos protegidos por las normas constitucionales o internacionales, aunque algunos de ellos pueden estar contenidos en los *principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República* y, por tanto, tener valor constitucional. Aunque también puede haber derechos fundamentales no escritos al igual que los principios, la gran mayoría de los derechos fundamentales están escritos en los instrumentos internacionales de derechos humanos o en las propias constituciones. Muchos derechos fundamentales, a su vez, consagran valores fundamentales. Así el derecho a la vida, la prohibición de las torturas y de tratos degradantes, son derechos que se corresponden con el valor fundamental de la dignidad humana. Pero ese valor no es lo mismo ni es igual que el derecho fundamental. Incluso, no faltan en el derecho comparado ejemplos de derechos fundamentales que no se corresponden con valores fundamentales. Es el caso de los derechos de los consumidores reconocidos por la Constitución portuguesa.

### **III.- LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS *SUPRAPRINCIPIOS* DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO EN EL DERECHO COMPARADO**

El constitucionalismo europeo conoce la existencia de distintas Constituciones en las que esos principios han sido objeto de proclamación

expresa. Prescindiendo de una enumeración exhaustiva, la cita de algunos de los ejemplos más destacados puede resultar ilustrativa.

La Constitución Española de 1978 –cuya experiencia en esta materia será objeto de consideración particularizada *infra*- incluyó, además de un Preámbulo -en el que se proclama el deseo de establecer la justicia, la libertad y la seguridad, así como promover el bien de cuantos integran la Nación Española-, un artículo 1º en el que se alude a la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo jurídico como valores superiores del ordenamiento jurídico.

La afirmación de determinados valores superiores no fue, desde luego, una innovación exclusivamente atribuible a los constituyentes españoles. En efecto, la Constitución Alemana de 1949, en el primero de sus artículos, incluido en un capítulo relativo a los *Derechos Fundamentales*, ya estableció que "*la dignidad del hombre es sagrada y constituye deber de todas las autoridades del Estado su respeto y protección*". Añade su apartado 2 que "*el pueblo alemán reconoce, en consecuencia, los derechos inviolables e inalienables del hombre como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo*".

La Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958 proclama en su art. 2 que "*Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y respeta todas las creencias*". El apartado 2º del mismo precepto fija que "*la divisa de la República será: <<Libertad, Igualdad y Fraternidad>>*", mientras que el apartado 3º establece que "*su principio es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*".

Bajo el epígrafe de los *Principios Fundamentales* y, por tanto, acentuando su sustantividad mediante la separación sistemática respecto de otros contenidos, la Constitución Portuguesa de 2 de abril de 1976, proclamó que "*Portugal es una República soberana, basada en la dignidad de la persona*

*humana y en la voluntad popular y empeñada en la transformación en una sociedad sin clases"* (art. 1). El segundo de los preceptos con los que se abre la Ley fundamental portuguesa recuerda que la República de Portugal *"...es un Estado democrático, basado en la soberanía popular, en el respeto y la garantía de los derechos y libertades fundamentales y en el pluralismo de expresión y de organización política democráticas, y tiene por objetivo asegurar la transición hacia el socialismo mediante la creación de condiciones para el ejercicio democrático del poder por las clases trabajadoras"* (art. 2). Tales preceptos, cuya aprobación contó con la oposición de un importante segmento de la clase política portuguesa, que estimó que la mención a la sociedad sin clases implicaba la declaración expresa del marxismo como arriesgado desideratum colectivo, definen los valores que el constituyente portugués quiso destacar como referencias axiológicas.

En el continente americano no faltan textos constitucionales en los que la referencia a tales valores superiores o principios fundamentales también tienen expresa acogida. En algunos casos, esa alusión se incluye en el Preámbulo. Es el ejemplo de Argentina, cuya Constitución de 1994 declara como objeto del proceso constituyente, *"...constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia"*.

La Constitución de Chile de 1980, en su art. 1º, proclama: *"las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...). La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (...). El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución"*

*establece (...). Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional'*. El precepto transcrito aparece bajo el epígrafe *bases de la institucionalidad*, locución bien expresiva del significado estructural o primario que quiere adjudicarse a esas referencias.

La Constitución Colombiana anticipa en el primero de sus Títulos el tratamiento sistemático de los Principios Fundamentales. Colombia se proclama como *"...un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"* (art. 1). Al propio tiempo, se declaran como fines esenciales del Estado *"...promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo"* (art. 2).

### ***III.1.- Especial referencia a la Constitución Española de 1978***

La Constitución Española de 1978 se abre con un Preámbulo y con un primer artículo de altísimo significado programático. Éste, a su vez, encabeza el Título Preliminar (arts. 1 a 9). En él se establece que *"España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político"*.

La proclamación de España como un Estado social y democrático de derecho encierra el germen de un proyecto colectivo dinámico, encaminado hacia una sociedad regida por las notas que han definido, a lo largo de la historia, la noción del Estado de Derecho. En ese proyecto común la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político son ideas rectoras, de naturaleza axiológica y, por tanto, de trascendente valor interpretativo.

En el sistema constitucional español la normativización de los valores superiores del ordenamiento jurídico se logra mediante lo que, en palabras de un acreditado constitucionalista, encierra una verdadera *norma constitucional de apertura*. Con esta norma que encabeza la Carta Magna se *constituye* –que no se funda– el Estado, se configura normativa e institucionalmente en el nivel fundamental que cimenta a todo el ordenamiento jurídico (LUCAS VERDÚ, P. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dtor, ALZAGA VILLAAMIL, O, Madrid, 1998, Tomo I, pág. 98).

Con la inclusión en una norma jurídica de los valores superiores del ordenamiento jurídico, se logra –dice PECES-BARBA MARTÍNEZ, autor muy ligado a la redacción final del precepto– la positivación de los fundamentos éticos de un sistema político a través de su ordenamiento jurídico. En este sentido, son expresión de una racionalidad cristalizada históricamente, que el Estado social y democrático de Derecho asume como guía material del Derecho. Un precepto de esas características, con una proclamación expresa de valores como justicia, libertad, igualdad y pluralismo político, trasciende al sentido puramente normativo y supone: a) una teoría de la justicia no iusnaturalista, sino que propugna la positivación de la moralidad, con un fundamento histórico y racional suficiente en el mundo moderno y que se concentra en los valores superiores; b) una teoría de la justicia no positivista, puesto que no deja libertad al órgano supremo de producción del Derecho para la construcción voluntarista de un sistema de valores del ordenamiento jurídico; c) una teoría del Derecho basada en el sistema, pero que no reduce el sistema a su dimensión formal –modelo kelseniano– sino que incorpora elementos materiales

como básicos para la construcción de ese sistema; d) una teoría del Derecho que incorpora principios, pero que no tiene que ser tópica y problemática, sino que puede ser sistemática (“Los valores superiores”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, Nueva Época, Tomo IV, Madrid, 1987, pág. 378. Del mismo autor, *Los valores superiores*, Edit. Tecnos, Madrid, 1984).

Mucho se ha discutido en la dogmática española acerca de si esos valores superiores eran los únicos que merecían haber alcanzado el privilegiado pódico del art. 1º del texto constitucional. La solidaridad, la paz, la seguridad, la certeza, la dignidad y, en fin, la seguridad, son algunas de las propuestas doctrinales –algunas de ellas obtuvieron el aval político y buscaron hacerse hueco mediante la correspondiente enmienda en los debates constituyentes– que han aspirado a integrar la definición final de tales valores superiores.

El profesor PÉREZ LUÑO (“La paz como valor constitucional”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, Nueva Época, tomo II, Madrid, 1985, págs. 126) ha reflexionado acerca del significado de la paz como valor superior del ordenamiento jurídico. Su expresa mención en el Preámbulo de la Constitución Española y la necesidad de reconocer una proyección externa a tales valores, avalarían esa idea. A esta conclusión se llega, advierte el autor, ante la exigencia de promover en el ámbito de la comunidad internacional la realización de los valores de la Constitución española. El sistema político pecaría de incoherencia si no proyectara los valores libertad, igualdad, justicia y pluralismo político en sus relaciones internacionales. Así, el reconocimiento a nivel interno de la libertad, se corresponde en el externo con el consiguiente respeto por la libertad de los demás Estados; el valor de la igualdad implicaría en el plano transnacional el correlativo respeto por la idéntica y plena soberanía de todos los pueblos, lo que es incompatible con cualquier guerra de conquista, acto de agresión o actitud imperialista. La solidaridad entre naciones libres e iguales constituye el fundamento de un orden internacional basado en la justicia, es decir, en el mutuo acuerdo y en el equilibrio y no en la violencia o en el derecho del más fuerte.

También se ha argumentado que los cuatro valores mencionados podrían reducirse a dos –libertad e igualdad-, puesto que, por distintas razones, *pluralismo político* y *justicia* son reiterativos, ya que los conceptos que representan se encuentran insertos en las ideas de libertad y de igualdad. Es más, se ha dicho igualmente que el *pluralismo político* no es un valor en sí mismo, sino más bien un instrumento para alcanzar el valor libertad (sobre el debate doctrinal, véase DE ESTEBAN, J y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. *Curso de Derecho Constitucional Español I*. Madrid, 1992, pags. 129-130).

Es cierto que algunos de esos principios no pueden entenderse sin la referencia que proporcionan otros preceptos constitucionales. Algunos de ellos, por ejemplo, situados en el mismo Título Preliminar. Es el caso de la constitucionalización de los partidos políticos como *forma de expresión del pluralismo político* (art. 6) o la mención que hace el texto constitucional al compromiso de los poderes públicos de "...*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas* (art. 9.2). Ya fuera del Título Preliminar, obligada resulta la referencia al art. 10, conforme al cual, "*la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social*".

Con ello se quiere expresar la idea de que tales valores superiores limitarían su eficacia jurídica a la que es propia de las declaraciones puramente programáticas, si no fueran acompañados de instrumentos jurídicos concretos que hacen realidad su aplicación efectiva.

El significado jurídico de tales valores superiores –no ajenos, desde luego, a una dimensión política, ideológica y hasta moral- ha sido objeto de detenido y brillante análisis por una dogmática constitucional centrada en el esfuerzo intelectual de desentrañar su verdadero alcance. Muchas son las

cuestiones abordadas. Determinar, por ejemplo, si son valores superiores *a/* ordenamiento jurídico o superiores *del* ordenamiento jurídico. La cuestión no es un mero guiño al debate especulativo. De admitirse que tales valores son superiores *a/* ordenamiento jurídico, se estaría abriendo la puerta a un innegable influjo iusnaturalista. Sin embargo, para BASILE la fórmula de los valores superiores habla de algo que trasciende al cuadro político-institucional y al mismo orden formal del Derecho. Con su proclamación constitucional se quieren indicar aspiraciones ideales a las que el ordenamiento jurídico ha de tender. Ello no es obstáculo para reconocer que esos valores superiores puedan llegar a ser precisables de alguna manera, estableciendo incluso un orden de prioridad, como, por los demás, se desprende de la misma fórmula empleada por la ley fundamental, que al hablar de *valores superiores*, admite la existencia de otros *valores inferiores* ("Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas", *La Constitución Española de 1978*, AAVV, dirigida por Alberto Predieri y E. García de Enterría, Edit. Civitas, Madrid, 1981, 2ª ed, pág. 272)

También convendría precisar si valores y principios pueden usarse como expresiones sinónimas. Se ha dicho, de forma muy gráfica que, en el ejemplo español, la Constitución de 1978 distingue claramente entre aquellas dos nociones. Libertad, igualdad, justicia y pluralismo político son valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1), mientras que el principio de la anualidad de los presupuestos (art. 134.2), los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, conforme a los cuales ha de actuar la Administración Pública, no son sino principios. No se agotan aquí los interrogantes. Admitida la diferencia entre principios y valores, resta por precisar si entre estos últimos existe alguna gradación u orden jerárquico. Y parece certera la opinión de quienes precisan que no hay una primacía valorativa en abstracto entre unos y otros, sino una necesidad de ponderación en cada caso concreto. En eso consiste lo que se ha llamado la *circularidad entre los valores superiores del ordenamiento jurídico*. (Un valioso y

pormenorizado examen de esas cuestiones puede verse en LUCAS VERDÚ, *ob.cit.* págs. 118-125).

Insiste en la necesidad de no confundir ambos conceptos SÁNCHEZ AGESTA, para quien una cosa son los valores enumerados en el pórtico del texto constitucional –libertad, igualdad, justicia y pluralismo político- y otra bien distinta los principios –en el caso español, citados en el art. 9.3, en el que se alude a los principios de legalidad, de jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o favorables, la seguridad jurídica y la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos-. La diferencia es importante, pues mientras que los principios son fuente de derecho, de acuerdo con la ordenación de las fuentes del Código Civil, los valores no tienen ese valor jurídico definido, aunque se pueden considerar como elementos de interpretación. No obstante, el mismo autor señala que algunos de esos valores se proyectan muy directamente sobre partes concretas del ordenamiento constitucional, existiendo títulos en la Constitución que se pueden señalar como desarrollo de esos valores como, por ejemplo, el Título I –*Derechos y Deberes fundamentales*- que sería concreción del principio de libertad y el Título VI –*Del Poder judicial*- que materializaría el valor justicia (*Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1994, 7ª ed, pág. 104).

Algunos autores han puesto el acento en el valor de ruptura que la proclamación de tales principios tienen respecto del sistema político anterior. Con su constitucionalización se quiso ir más allá del coto limitado del Derecho Constitucional, en tanto que regulador de las instituciones básicas del Estado. Esos valores –se razona- no deberán regir sólo en el ámbito constitucional, sino que también deberán inspirar todo el ordenamiento jurídico, apareciendo como postulados previos a la Constitución y, por tanto, de naturaleza *preconstitucional* (vid. DE ESTEBAN, J y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. *Curso...*, ob, cit. pág. 129).

No es nuestro objetivo emprender una tarea expositiva del actual debate dogmático acerca del significado jurídico de tales valores. Su simple enunciado colma ya nuestro objetivo inicial. Con él se advierte de la importancia de su constitucionalización y de la trascendencia de su proclamación expresa.

### ***III.1.a) La contribución de la jurisprudencia constitucional a la delimitación de los valores superiores del ordenamiento jurídico***

La mejor muestra de que tales valores, una vez pasan a integrar las señas definitorias de un determinado sistema constitucional, despliegan un relevante y decisivo valor interpretativo, está representada por la jurisprudencia constitucional. En efecto, esos valores superiores han sido invocados como criterio interpretativo para la delimitación del alcance de otros derechos proclamados por el texto constitucional. Así, por ejemplo, la STC 37/2004, recuerda que *"...la prohibición de discriminación, enunciada con carácter general en el art. 14 CE, y concretamente en cuanto al acceso y a la permanencia en los cargos y en las funciones públicas, en el art. 23.2 CE, responde a uno de los valores superiores que según la Constitución han de inspirar el ordenamiento jurídico español, el valor de la igualdad (art. 1.1)"*.

La igualdad, entendida como valor superior, ha dado pie a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a insistir en la importancia de ir más allá del significado puramente formal de aquella referencia. La STC 216/1991 razona que *"...la igualdad que el art. 1.1 de la Constitución proclama como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico -inherente, junto con el valor justicia, a la forma de Estado Social que ese ordenamiento reviste, pero también, a la de Estado de Derecho- no sólo se traduce en la de carácter formal contemplada en el art. 14 y que, en principio, parece implicar únicamente un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias, sino asimismo en la de índole sustancial recogida en el art. 9.2, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la de los individuos y de los grupos sea real y efectiva"*.

El significado constitucional trascendente de tales valores superiores ha sido también puesto de manifiesto por la jurisprudencia en aquellas ocasiones en que resultaba necesario delimitar el contenido de algún derecho fundamental. Es el caso de la STC 20/1990, en la que se razona en los siguientes términos: *"...sin la libertad ideológica consagrada en el art. 16.1 de la Constitución, no serían posibles los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico que se propugnan en el art. 1.1 de la misma para constituir el Estado social y democrático de derecho que en dicho precepto se instaure. Para que la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político sean una realidad efectiva y no la enunciación teórica de unos principios ideales, es preciso que a la hora de regular conductas y, por tanto, de enjuiciarlas, se respeten aquellos valores superiores sin los cuales no se puede desarrollar el régimen democrático que nos hemos dado en la Constitución de 1978. Interpretar las leyes según la Constitución conforme dispone el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial exige el máximo respeto a los valores superiores que en ella se proclaman"*.

La presencia e invocación de tales valores superiores, como puede suponerse, sigue siendo una constante en la jurisprudencia constitucional. Basta traer a colación, sin ánimo exhaustivo y limitándonos a extraer los ejemplos de pronunciamientos bien recientes, pasajes como aquellos que recuerdan que *"...ninguna pretendida eficacia administrativa puede justificar el desconocimiento de unos de los valores superiores de nuestro Ordenamiento jurídico: el valor justicia"* (art. 1.1 CE) (STC 14/2006); que el recurso de revisión penal *"...se presenta esencialmente como un imperativo de la justicia, configurada por el art. 1.1 de la Constitución, junto a la libertad, la igualdad y el pluralismo político, como uno de los "valores superiores" que propugna el Estado social y democrático de Derecho en el que España, en su virtud, se constituye"* (STC 240/2005); o que *"...las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la*

*"inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras"* ( SSTC 99/1987, 57/1989 y 155/2005); también tales valores sirven para remarcar la trascendencia de aspectos relacionados con la regulación y concesión de los permisos de salida en del derecho penitenciario, *"...por cuanto la situación de prisión sobre la que actúan (los permisos de salida) supone una radical exclusión del valor de la libertad"* ( SSTC 75/1998 Y 24/2005); también han servido para descartar lo que el propio Tribunal ha llamado *"manifestaciones de feudalismo industrial"*, razonando que *"...los valores superiores de libertad, justicia e igualdad a través de los cuales ese Estado toma forma y se realiza (art. 1.1 CE; STC 88/1985). La efectividad de los derechos fundamentales del trabajador en el ámbito de las relaciones laborales debe ser compatible, por tanto, con el cuadro de límites recíprocos que pueden surgir entre aquéllos y las facultades empresariales, las cuales son también expresión de derechos constitucionales reconocidos en los arts. 33 y 38 CE. Por esa razón es necesario modular, según los casos, el ejercicio de todos ellos"* (STC 151/2004).

También en el ámbito de las relaciones laborales, la jurisprudencia constitucional ha invocado los valores justicia e igualdad para interpretar las normas definitorias del régimen jurídico de fijación de los salarios: *"debe recordarse –argumenta la STC 27/2004- que el sistema normal de fijación del salario y, en general, del contenido de la relación laboral, corresponde a la autonomía de los trabajadores y empresarios mediante el ejercicio del derecho a la negociación colectiva que proclama el art. 37.1 CE ( RCL 1978, 2836) . Mas un Estado social y democrático de Derecho, que propugna entre los valores superiores de su Ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad (art. 1.1 CE), y en el que se encomienda a todos los poderes públicos el promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (art. 9.2 CE), ha de complementar aquel sistema de determinación del salario asegurando los valores de justicia e igualdad que den*

*efectividad al mandato constitucional contenido en el art. 35.1 CE ( SSTC 31/1984 y 119/2002)".*

#### **IV.- RECAPITULACIÓN: LA IMPORTANCIA DE LA NORMATIVIZACIÓN DE LOS *SUPRAPRINCIPIOS* O VALORES SUPERIORES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

Más allá de las fructíferas conclusiones que permite el examen de la doctrina constitucionalista que explica el alcance de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo verdaderamente útil para nuestro propósito es concluir la importancia de una proclamación expresa de tales valores.

Acaso resulte conveniente llamar la atención acerca de la importancia de no identificar los fines –de ordinaria acogida en el Preámbulo- y los principios –susceptibles de normativización expresa-. Se ha dicho que los valores jurídicos representan los ideales de la comunidad a la cual van dirigidas las normas que integran el ordenamiento jurídico. Poseen además, una función crítica que permite renovar continuamente las normas, adaptándolas a las nuevas necesidades de la sociedad cuya convivencia pretenden regular. Responden a un fundamento racional e histórico y se constituyen en elementos identificadores del sistema jurídico político de un país. Los fines son más genéricos y por tanto menos fáciles de especificar o concretar. Se configuran como tendencias, objetos o motivos por los que se ejecuta algo. De modo que es posible entender que los valores constituyen la forma de concreción de los fines. Consecuentemente, el intento de definir las preferencias de un pueblo concretándolas en valores y dotando éstos de una protección jurídica clara, es la mejor forma de intentar alcanzar los fines que el Derecho persigue (OTERO PARGA, M "Los valores superiores en la Constitución española XXV años después", *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*, AAVV, Barcelona, 2003, pág. 1235).

El vigente art. 4 de la Constitución Dominicana –al que el Informe de la propuesta de reforma ofrece tres redacciones alternativas- declara

expresamente el carácter *civil, republicano, democrático y representativo* del gobierno de la Nación. Tales ideas no son, desde luego, ajenas a una representación trascendente de las notas definitorias del poder político. Pese a todo, la proclamación de tales valores, tanto por su ubicación sistemática como por el sujeto al que unen su significado –el gobierno de la Nación- ve reducido su alcance, limitando su apreciación como verdaderos *supraprincipios* del ordenamiento jurídico, con capacidad para inspirar la aproximación valorativa a todas y cada una de las instituciones constitucionales.

## **V.- LA NACIÓN DOMINICANA, SU SOBERANÍA y SU GOBIERNO**

En la versión propugnada por el Informe de la reforma, son cuatro los preceptos que integran el primero de los Capítulos –*La Nación, su Soberanía y su Gobierno*- del Título I –*De la Nación Dominicana*-. Su transcripción literal es la siguiente:

Art. 1.-

OPCIÓN A: El pueblo dominicano constituye una nación organizada en Estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana.

OPCIÓN B: art. 1: El pueblo de Santo Domingo constituye una nación organizada en Estado libre e independiente con el nombre de República Dominicana.

Art. 2: La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos lo (*Poderes del Estado*) (*Funciones del Estado*), los cuales se ejercen directamente o por representación.

Art. 3.- La soberanía de la nación dominicana es inviolable. La República es y será siempre libre e independiente de todo poder extranjero. Por consiguiente, ninguno de los (*Poderes Públicos*) (*Funciones Públicas*) organizados por la presente Constitución podrá realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en la Constitución. El principio de la no intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana.

PÁRRAFO.- La República Dominicana reconoce y aplica las normas del Derecho Internacional general y americano en la medida en que sus (*Poderes Públicos*) (*Funciones Públicas*) las hayan adoptado, y se pronuncia a favor de la solidaridad de los pueblos de América y del mundo y apoyará toda iniciativa que propenda a la defensa de sus recursos naturales y materias primas.

Art. 4.-

OPCIÓN A: El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

OPCIÓN B: El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo, cuyo Poder Público se ejerce a través de ocho funciones principales: Función Ciudadana, Función Legislativa, Función Ejecutiva, Función Judicial, Función Municipal, Función Electoral, Función Contraloría y Función Monetaria y Bancaria. Estas ocho funciones son autónomas en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

OPCIÓN C: El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático, laico y representativo, cuyo Poder Público se ejerce a través de ocho funciones principales: Función Ciudadana, Función Legislativa, Función Ejecutiva, Función Judicial, Función Municipal, Función Electoral, Función Contraloría y Función Monetaria y Bancaria. Estas ocho funciones son autónomas en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

La lectura de tales preceptos evidencia que las cuestiones clave que son objeto de regulación podrían agruparse en tres bloques temáticos que nos sirvieran, a su vez, como referencia ordenadora: a) la soberanía del Estado, b) la aplicación de las normas de derecho internacional y c) la naturaleza y estructura de los poderes del Estado.

Con anterioridad ya se ha puesto de manifiesto la mejora técnica que representa la atribución de un epígrafe al primero de los Títulos, así como su

división en Capítulos, sustituyendo esta unidad sistemática a las *secciones* del vigente texto constitucional.

Parece conveniente renunciar a la tentación metódica de una glosa crítica centrada en la dicción literal de aquellos preceptos. De ahí que más que un comentario ajustado al orden sistemático y particularizado de cada de esos artículos, se va a optar por un tratamiento por materias bajo cuyo epígrafe se analicen las distintas cuestiones que la propuesta de reforma sugiere.

### ***V.1.- La Nación. El sujeto de la soberanía nacional. El pueblo dominicano "versus" el pueblo de Santo Domingo***

Pocas cuestiones de tanta trascendencia en cualquier proceso constituyente como aquellas que se refieren a la soberanía. Se trata de un concepto tan básico como difícil de aprehender. De hecho, no han faltado en la historia sectores de la dogmática que han aludido a las *perplejidades* que provoca su concepto, llegando a propugnar su desaparición de la literatura científica por su carácter anfibológico. Frente a esas ideas reduccionistas, se ha afirmado que el Estado y la soberanía son los dos temas capitales del Derecho político, si no es que ambos constituyen un mismo problema, porque no se explica el concepto de Estado sin el de soberanía, siendo la noción misma de soberanía el resultado, más de una evolución histórica, que de una pura especulación académica. De lo que se trata simplemente es de explicar cuál sea el fundamento del Estado y en dónde debe residir ese poder supremo que obliga a unos hombres a obedecer y autoriza a otros para mandar (PÉREZ SERRANO, N, *Tratado de Derecho Político*, Edit. Civitas, 2ª ed, Madrid, 1984, págs. 125 y 134).

Se ha tratado de explicar esa idea señalando que el poder se practica a través de una trilogía de sujetos, que intervienen en el proceso de su ejercicio de forma muy distinta. En primer lugar, el titular del poder, el pueblo como colectivo de un país, que interviene como mandante del mismo y que se reserva la facultad de revocarlo. En segundo lugar, el mandatario del poder,

que lo ostenta en función del cargo –y no personalmente- que lo impone y lo desarrolla, cumpliendo el mandato que ha recibido. En tercer lugar, el sujeto aislado, que lo acepta y se somete a él (BLANCO ANDE, J. *Teoría del Poder*, Edti. Pirámide, Madrid, 1977, pág. 81).

El vigente art. 2 de la Constitución Dominicana, tanto en su redacción actual como en la propuesta alternativa sugerida por el Informe, sugiere una fórmula de síntesis en la descripción del titular de la soberanía. Con la afirmación de que "*la soberanía nacional reside en el pueblo*", se superan los obstáculos derivados de las dos concepciones históricas acerca del depositario de la soberanía. En efecto, la idea de soberanía popular, ligada esencialmente al individuo, frente a la idea de soberanía nacional, asociada no al individuo sino a la colectividad, son dos de las distintas perspectivas mediante las que se ha intentado explicar el fundamento del poder que hace posible las relaciones sociales. Es indudable que uno u otro concepto han hecho posible una u otra forma de entender, no sólo la estructura del Estado sino la propia concepción ideológica a la que aquél se adscribe. De ahí que, por más que la locución *soberanía nacional*, en la actualidad, carezca de solidez desde el punto de vista dogmático, no deja de ser una fórmula política que convierte su principal defecto en su más valorada virtud.

En consecuencia, la afirmación del texto constitucional vigente (art. 2), con arreglo al cual, *la soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes*, puede considerarse como un precepto en línea con la proclamación de otros textos constitucionales del derecho comparado.

Cuestión bien distinta es la alusión al ejercicio *directo* o *por representación* de esa soberanía. Frente al vigente enunciado, conforme al cual los poderes del Estado se ejercen por representación, se propugna ahora la adición de una disyuntiva que aclare que también existen poderes que se ejercen *directamente*. Quizás resulte prudente no detenerse en un esfuerzo pedagógico de determinación de las formas de ejercicio del poder político como

expresión de soberanía. Incluso, son imaginables otras formas no mencionadas en el precepto *–por sustitución, por delegación, en nombre de...–* y cuya omisión podría acarrear más inconvenientes que ventajas.

El examen de la evolución histórica del concepto de soberanía –conforme sintetizan DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso...*, ob.cit. págs. 147 y 148- pone de manifiesto que, con arreglo a la visión tradicional de aquella idea, el constitucionalismo de principios del siglo XIX, como reacción al Estado absoluto, propugnó el concepto de soberanía nacional. Éste hizo descansar la explicación del origen del poder político en la colectividad, en la nación, entendida ésta como entidad abstracta, distinta de las personas que la componen en un momento determinado, que engloba el pasado, el presente y el futuro de la comunidad. En la medida en que la nación como ente no puede actuar directamente, se hace preciso que ciertas personas o instituciones actúen por representación, supliendo la imposibilidad de que la nación, ente supraindividual, puede hacerlo por sí sola. Se crea así la función que ejercen esos representantes, los cuales, aun siendo elegidos, no son estrictamente mandatarios. En aquel momento histórico, además, las circunstancias socioeconómicas conducen a un entendimiento de la función representativa que sólo está al alcance de quienes poseen determinados niveles de renta o cultura. Es más adelante, al emerger el concepto de soberanía popular, cuando el titular de la soberanía se desplaza de la nación al pueblo que integra aquélla. De ahí que cada ciudadano posea una porción de soberanía, que el voto deje de ser una función convirtiéndose en un derecho ejercido mediante sufragio universal y que, en fin, se permita, tanto la democracia directa como la representativa o, incluso, formas de democracia semidirecta.

Esta brevísima cita relativa a la evolución del concepto de soberanía y de sus inferencias, nos permite insistir en la idea de que tras la expresión *“la soberanía nacional corresponde al pueblo”*, se advierte una cierta distancia respecto a las exigencias técnico-jurídicas inherentes a la evolución de aquel concepto. Pese a ello, esa deficiencia –por otra parte, común a algunos

modelos comparados, entre ellos, el español- no es obstáculo para ver en ella la voluntad de síntesis que anima a los constituyentes. También es útil esa escueta glosa histórica para sugerir la conveniencia de prescindir de lo que antes hemos llamado el *esfuerzo pedagógico* por expresar la forma –directa o por representación- mediante la que se ejerce el poder soberano.

Con independencia de lo ya expuesto, el primero de los artículos del proyecto de reforma presenta una redacción abierta a una doble opción. Una primera aproximación al contenido de ambas alternativas ya advierte de que las dos concepciones sólo se diferencian a la hora de definir *el quién* de la soberanía. Y no parece fácil despojar a la opción B de un carácter *quasigeográfico* que, por su propia naturaleza, reduce la generalidad predicable de la afirmación del poder constituyente.

Conforme a la Constitución de 1844, eran *los Dominicanos* los que se constituían en nación libre, independiente y soberana, bajo un gobierno esencialmente civil, republicano, popular, representativo, electivo y responsable (art. 1). La misma idea está presente en la Constitución de 1924. Esa mención deja paso al *pueblo de Santo Domingo* en el texto constitucional de 1947 (art. 1), mención que se mantiene en la Constitución de 1955. Más adelante será *el pueblo Dominicano* al que se refiera la Constitución de 1962 (art. 1), expresión que se mantiene en las Constituciones de 1966, 1994 y 2002.

La opción B, pues, resucita un concepto más añejo y que había sido abandonado en el moderno constitucionalismo dominicano. Sería importante, pues, decidir si el futuro texto constitucional debe adscribirse a una idea presente en la mayor parte de los textos previgentes del derecho dominicano o si, por el contrario, debería resucitar una fórmula histórica en la que la generalidad del concepto queda, en buena medida, diluida. Y todo apunta a que el sujeto de la soberanía no debería quedar circunscrito a una u otra referencia geográfica, por más importancia histórica que ese parte del pueblo haya tenido en la construcción política del Estado. De hecho, cuando el art. 2

de la Constitución Dominicana proclama que la soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, no está restringiendo en términos locativos tal reconocimiento. El poder constituyente radica en el pueblo dominicano y, precisamente por ello, en él reside la soberanía.

### ***V.2.- La inviolabilidad de la soberanía: su dimensión externa e interna***

El contenido de los dos primeros artículos del texto constitucional da paso a un tercer precepto en el que se proclama la inviolabilidad de la soberanía de la nación dominicana y, por ende, su carácter libre e independiente de todo poder extranjero. Conforme al mandato constitucional, ningún poder público podrá realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en la propia Constitución.

Proclamar la inviolabilidad de la soberanía supone declarar una de las notas esenciales de todo poder soberano. La dogmática más clásica – necesitada de importantes matices en la actualidad- atribuía a la noción de soberanía las notas de *una, indivisible, intransmisible, imprescriptible e inviolable*. La argumentación con la que tales calificativos se explicaban estaba llena de lógica. Si en un territorio y con respecto a su población no se concibe que haya dos poderes supremos, la soberanía ha de ser una, como exige la misma unidad política del pueblo a que se refiere. Y parece claro que la unidad de la soberanía trae consigo su propia indivisibilidad. De lo contrario, habría que admitir la posibilidad de enajenar los valores esenciales que ese concepto abriga. Por las mismas razones, no puede suprimirse contra la voluntad del sujeto lo que ni aun voluntariamente estaría en su mano ceder, ni puede admitirse una violación o infracción de la soberanía sin que con ello corra riesgo la personalidad del Estado y por ende la vigencia del Derecho (cfr. PÉREZ SERRANO, *Tratado...*, *ob.cit.*, págs. 128 y 129).

La inviolabilidad de la soberanía está también íntimamente ligada a lo que la ciencia constitucional ha denominado la dimensión externa del Estado. Conforme a esa idea, existen dos caras o aspectos de la soberanía, según que se atienda a la vida interior o exterior del Estado. Desde el primer punto de vista, la soberanía implica autonomía, capacidad para la libre determinación; desde el segundo, independencia, no sujeción a ningún poder extraño o a otro Estado. Se ha aludido así a la significación negativa de ambas nociones. La soberanía en su dimensión interior es negativa, en la medida en que rechaza la posibilidad de que ninguna fuerza del país se le oponga y no es menos negativa la soberanía exterior, por cuanto que rechaza la injerencia de cualquier otro Estado.

En cualquier caso, a la hora de abordar la regulación del concepto de soberanía y los términos concretos en que el art. 3 define su inviolabilidad, resulta indispensable no perder de vista la profunda evolución que esa idea ha experimentado. Hoy en día, la doctrina señala la necesidad de tener en cuenta las importantes restricciones que el paso del tiempo ha impuesto al concepto clásico de soberanía. Incluso DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO (*Curso...*, ob.cit. págs. 150-151) explican esas restricciones a partir de tres tipos de causas, a saber, razones políticas, económicas y supranacionales. En efecto, desde el punto de vista político, la existencia de un *nuevo orden mundial*, ha traído consigo una situación fáctica de dependencia de alguna de las superpotencias, preferentemente en el orden militar, con acuerdos de utilización de bases militares que pueden implicar innegables cesiones de soberanía. Desde un punto de vista económico, la influencia de algunas de las multinacionales en las decisiones económicas de cualquier país, es un hecho absolutamente innegable, sobre todo, en los casos en los que esa influencia está relacionada con sectores energéticos o materias primas. Por último, razones supranacionales, que hacen cada vez más frecuente la creación de áreas supraestatales que desbordan la noción clásica de soberanía, históricamente ligada al concepto de Estado.

Todo apunta, pues, a que la globalización como fenómeno económico va a traer consigo importantes cambios en lo institucional, provocando una sacudida conceptual todavía mucho más intensa a la noción histórica de soberanía. Constatar esta realidad no significa avalar excesos de audacia a la hora de regular la dimensión constitucional de la soberanía, verdadera piedra angular de cualquier sistema político. Sin embargo, sí resulta aconsejable no perder de vista esa evolución. De lo contrario, se corre el riesgo de alumbrar un proyecto que, pese a su vocación de vanguardia, puede nacer lastrado por su propia obsolescencia.

Sea como fuere, esa doble dimensión de la soberanía –de obligada modulación en los tiempos actuales- tiene reflejo en los términos en que el art. 3 está redactado. De ahí que ninguno de los poderes públicos organizados por la Constitución podrá realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana. Como ya hemos adelantado, desde el punto de vista externo la soberanía mira preferentemente a la reivindicación de una integridad frente a otros pueblos soberanos. Esa inviolabilidad *ad extram* de la soberanía del pueblo dominicano se complementa, aunque sin identificarse con ella, con la voluntad de ese mismo pueblo de respetar, a su vez, a otras Naciones constituidas en virtud de un acto soberano de sus respectivos pueblos.

***V.3.- La sumisión a las normas de Derecho Internacional: los principios de no intervención, de solidaridad entre los pueblos y de defensa de los recursos naturales***

El inciso final del repetido art. 3 afirma que “...*el principio de la no intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana*”. Como puede apreciarse, esta declaración de principios no mira tanto hacia la soberanía propia, cuanto hacia el compromiso de respeto de la soberanía ajena. Con ella se propugna un criterio ordenador de toda la política internacional dominicana, al que se adjudica el carácter de *norma invariable*.

Quizás por ello sería de interés plantearse si ese inciso final tendría mejor cabida, no entre las notas definitorias de la soberanía, sino entre los principios informadores de la política internacional de la República Dominicana, al que la Constitución dedica el segundo de los párrafos del art. 3. Hasta el punto de que esa declaración de principios podría encabezar el enunciado del segundo de los párrafos, confiriendo a aquel precepto una unidad reforzada.

En la propuesta de reforma vuelve a hacer acto de presencia la tensión entre las dos concepciones acerca del significado y la división de poderes del Estado. De nuevo se impone una remisión a lo que será objeto de tratamiento *infra*. Nuestro interés ahora ha de tener por objeto los términos en los que aquellos principios son proclamados. Y es que junto al principio de *no intervención* como norma invariable de la política internacional dominicana, se propugnan el reconocimiento de las normas de Derecho Internacional, la solidaridad de los pueblos y la defensa de los recursos naturales y materias primas.

Son varios los aspectos que sugieren una reflexión.

La primera de ellas, es de carácter sistemático. Ya se ha indicado cómo el último inciso del primero de los párrafos del art. 3 podría encontrar más adecuado tratamiento encabezando el segundo de los párrafos. Dicho lo anterior, podríamos plantearnos la conveniencia de sustituir lo que hoy es un párrafo por un precepto propio, con sustantividad diferenciada y, por tanto, concebido como una unidad sistemática digna de ser remarcada. Con ello se evitaría una fusión temática entre cuestiones que reivindican un tratamiento singularizado. Por más proximidad que pueda predicarse entre las notas definitorias de la soberanía y los principios que han de regir las relaciones internacionales del Estado Dominicano, aquélla no puede tener tanta intensidad que obligue a la mezcla sistemática.

Al margen de lo anterior, la voluntad de acatamiento de las normas del Derecho Internacional general y americano aparece claramente condicionada a que tales normas hayan sido adoptadas por la República Dominicana. Condicionar la vigencia del derecho internacional a un acto formal de ratificación o acatamiento por parte del Estado, forma parte de la normalidad de los criterios que definen la aplicación del derecho internacional. Sin embargo, nada de ello está contraindicado con la posibilidad de reconocer en determinados textos internacionales –fundamentalmente aquellos que tengan por objeto la declaración o el reconocimiento de los derechos humanos- la condición de fuente interpretadora de los derechos que también sean objeto de declaración en el texto constitucional dominicano.

El principio de solidaridad entre los pueblos, tal y como está proclamado en el segundo de los párrafos del art. 3, también sugiere una breve glosa. En principio, la propuesta reformista es claramente superadora del alcance que hoy le adjudica el vigente art. 3, párrafo 2 de la Constitución. En este último precepto se alude al principio de *solidaridad económica*, concepto no identificable con lo que implica la solidaridad como idea carente de calificativo. Podría resultar recomendable, incluso, adjudicar a esa idea informadora el carácter de *valor superior* o *principio supraconstitucional*, en los términos que ya fueron objeto de análisis *supra*. Ello podría aconsejar una relocalización sistemática de su enunciado. Se trataría de impedir que el máximo rango axiológico predicable de aquel principio sea compartido con una idea de menor alcance constitucional, como la de "...apoyar toda iniciativa que propenda a la defensa de sus recursos naturales y materias primas". Es indiscutible que la voluntad del poder constituyente de apoyar la conservación y aprovechamiento de tales riquezas, indispensables para el desarrollo sostenido, la estabilidad económica de los pueblos y, por tanto, su propia calidad de vida, puede llegar a ser de vital importancia. La cuestión es si tal compromiso no tendría una ubicación sistemática más adecuada entre otros principios, habida cuenta de que la Constitución dominicana no es ajena al reconocimiento de *derechos ecológicos* (Sección D, Capítulo I, Título II).

#### ***V.4.- La definición constitucional del Gobierno de la Nación***

El art. 4 del vigente texto constitucional, en su primer inciso, declara que "*...el gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo*". Con ello se reitera una descripción que ha permanecido prácticamente incólume en el constitucionalismo dominicano. El texto reformista presenta tres opciones alternativas para este mismo precepto. Su variación afecta de modo preferente a la concepción que cada una de ellas suscribe en relación con la estructura del Estado. De ellas nos ocuparemos *infra*. Ahora es de preferente análisis el matiz introducido en la declaración inicial por la opción C), que añade entre las notas definitorias del gobierno de la Nación su carácter *laico*, sumándose así la vocación de laicidad a las otras notas ya históricas.

La proclamación del carácter civil, republicano, democrático y representativo del gobierno de la Nación, convierte este precepto en una piedra angular del sistema. Del mismo podrían extraerse algunos de los principios o valores superiores que deberían ser objeto de tratamiento sistemático singularizado. Sin embargo, la lectura del enunciado constitucional suscita algunas dudas que deberían ser objeto de ponderación a la hora de optar por uno u otra versión.

La primera de ellas se refiere al sujeto de esos calificativos. En efecto, el Gobierno es democrático, civil y representativo porque el Estado es democrático, civil y articula el ejercicio del poder político a través del mecanismo de la representación. De ahí la importancia de aclarar con precisión quién ha de ser el sujeto de tales atributos, el Gobierno o el Estado, procediendo, en su caso, a la correspondiente rectificación sistemática y de enunciado.

También habría de reflexionarse acerca del empleo del vocablo *esencialmente*. Y es que, si bien se mira, el Estado o es democrático o no es

democrático, o es republicano o no es republicano. Admitir la existencia de aspectos no esenciales ajenos a la idea democrática o republicana, puede implicar abrir la puerta a la erosión de los principios que con tanta firmeza se proclaman.

El carácter laico del Estado –más que del gobierno de la Nación-, ya encuentra una proclamación expresa en otro pasaje del mismo texto constitucional. El art. 14.4, al tiempo que reconoce y garantiza la libertad de conciencia y cultos, establece que *“...ninguna confesión tendrá carácter estatal”*. Su reiteración en el primero de los Títulos que integra la Constitución, conferiría a ese principio de laicidad un significado reforzado frente a otras ideas rectoras también proclamadas por el texto constitucional. Su utilidad, en fin, sería más que cuestionable si se repara en que *laicidad* y *no confesionalidad*, no tienen idéntico significado a la hora de definir el criterio del constituyente en las relaciones con las distintas confesiones religiosas.

***V.5.- La estructura del Estado: la división de poderes como elemento definitorio del sistema constitucional. El carácter predemocrático de la coordinación funcional***

La lectura del primero de los capítulos que integran el proyectado Título I del texto constitucional (arts. 1 a 4) refleja la existencia de dos concepciones contrapuestas a la hora de articular la estructura del Estado. En aquellos preceptos, de forma especial en el art. 4, se propugna una visión del poder político del Estado dividido en tres poderes fundamentales –Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, frente a otra visión en la que ese poder público único se ejercería a través de ocho funciones principales: Función Ciudadana, Función Legislativa, Función Ejecutiva, Función Judicial, Función Municipal, Función Electoral, Función Contraloría y Función Monetaria y Bancaria.

La cuestión es de vital importancia, en la medida en que una u otra alternativa encierran dos formas totalmente distintas de concebir el significado, el fundamento y hasta la legitimidad del poder político.

Y es claro que la división de poderes representa uno de los presupuestos inderogables del Estado democrático. La simple idea de un poder único estructurado en funciones, por más autonomía que se adjudique a cada una de aquéllas, no deja de ser un retroceso en el sistema de equilibrios y contrapesos que definen al Estado de Derecho. El postulado revolucionario de que la soberanía reside en la nación y de ella emanan todos los poderes, llevó a proclamar a la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución (art. 16).

La evolución del constitucionalismo ha consolidado esa idea como uno de los pilares básicos del sistema democrático. Y no basta para constatar la vigencia de este principio –de indudable carácter legitimante- con una simple declaración nominal. El Poder Judicial ha de contar con los elementos jurídicos precisos para asegurar su independencia y, por tanto, para garantizar su propia capacidad de autogobierno, como fórmula que impida la injerencia de los otros poderes en el ejercicio de la función jurisdiccional.

La existencia, pues, de tres poderes –no funciones- encierra un factor legitimante del ejercicio del poder político, proporcionando una de las notas definitorias del verdadero Estado de Derecho.

Y así ha sido entendido en la mayoría de los textos del constitucionalismo dominicano. Las Constituciones de 1924, 1947, 1955, 1962, 1966 y 1994 abrazaban sin ambages la idea de la división de poderes. La vigente Ley Fundamental de 2002 también deja bien clara la existencia de esos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, siendo éstos independientes entre sí en el ejercicio de sus respectivas funciones. Con la consagración de la división de poderes se echan los cimientos del andamiaje constitucional, debiendo ser

objeto de desarrollo ulterior a la hora de abordar la regulación del funcionamiento de cada uno de los poderes del Estado.

Al tiempo que se hace eco de la evolución dogmática en esta materia modulando su sentido inicial, JORGE PRATS (*Derecho Constitucional*, ob.cit. Vol. II, pág. 516), ha apuntado cómo los fundamentos constitucionales del régimen político adoptado por la República Dominicana, así como la estructura política formal, responden a la teoría de la separación de poderes, tal como la concibió Montesquieu y como fue elaborada por el sistema norteamericano. Salvo la propuesta de Juan Pablo Duarte de instaurar un *poder municipal* – inspirada en los fueros municipales españoles- y la conceptualización de Eugenio María de Hostos de los poderes públicos en tanto funciones, añadiendo a la división tripartita la *función electoral*, propuestas ambas que nunca plasmaron institucionalmente, es posible afirmar que los dominicanos se han adscrito en los textos y doctrina constitucionales a la concepción norteamericana de la separación de poderes.

Cuanto antecede no es obstáculo para reconocer que entre la teoría de la división de poderes, tal y como fue formulada por Montesquieu, y la evolución del constitucionalismo, existe una profunda diferencia. De hecho, no han faltado autores que se han referido al *mito de la separación de poderes*, queriendo significar la visible distancia que media entre lo que el pensador francés dijo y lo que otros han puesto en su boca. Es posible, en fin, que la nítida proclamación de los tres poderes del Estado, entendidos estos en su acepción más clásica, pueda llegar a resultar inconveniente, en la medida en que la evolución de los Estados democráticos ha puesto de manifiesto la importancia de fijar ineludibles puntos de relación.

Quienes se han ocupado del estudio de la Teoría del Poder ya han advertido de la falta de unanimidad en la doctrina científica acerca del número de poderes que existen. En este sentido, recuerda BLANCO ANDE que el número de combinaciones acerca de los tipos de poder que nos ofrece la

imaginación de los politólogos es ciertamente muy variado. Desde una perspectiva más sociológica que ligada a la estructura política del Estado, el mencionado autor señala cómo en el seno de la comunidad conviven el poder político, el técnico, el poder del directivo de la empresa, el de la burocracia, el poder económico, el poder militar y hasta el poder de algunos grupos raciales con notable capacidad de influencia (*Teoría del Poder*, ob,cit. págs. 83-91).

Algunos autores han llegado más lejos, hasta el punto de insinuar la necesidad de abrir nueva página a la hora de explicar la estructura del Estado y el ejercicio del poder político. PÉREZ SERRANO afirmaba que la fórmula que pudo brindar alguna utilidad para un determinado tipo de Estado, y que ofreció ventajas en cierta situación histórica no tiene el valor de dogma fundamental e inmutable en la ciencia política: cuando la realidad obliga a superar el viejo constitucionalismo clásico y a organizar sobre cimientos radicalmente nuevos el Estado, no es posible mantener unos cánones sin los cuales vivieron durante siglos las comunidades políticas y con los cuales es visto que no podrían hoy subsistir normalmente. Tan radical conclusión es el resultado, a juicio del autor citado, del simple examen del funcionamiento de los Estados modernos. Basta con examinar la combinación de fuerza y poderes en el régimen parlamentario para comprender la insuficiencia de la doctrina, de que sería elocuente demostración el caso del *Lord Canciller* inglés, miembro del Gobierno como Ministro de Justicia, presidente de la Cámara de los Lores y jefe supremo de los Tribunales. Pero es que, además, observando la realidad auténtica de cualquier país, se advertirá en seguida: que el Legislativo *administra* –leyes privadas, régimen interior de las Cámaras, actos políticos y de representación- y *juzga* -examen de actas, acusación de Ministros y casos de alta traición, comisiones de investigación y de responsabilidades-; que el Ejecutivo *legisla* –potestad reglamentaria- y *enjuicia* –jurisdicción disciplinaria, potestad correctiva-; y que el Judicial *legisla* –jurisprudencia vinculante, instrucciones- y *administra* –actos de jurisdicción voluntaria, funciones gubernativas-; todo ello sin contar con las atribuciones especiales del Jefe del Estado en punto al funcionamiento de las Cámaras y confección de Leyes, con respecto a la constitución del Ministerio y

nombramiento de autoridades, y acerca de la gracia de indulto. Se concluye ese razonamiento negando la igualdad entre los poderes. No son iguales, ni disfrutan por tanto de recíproca independencia, ya que al diferenciar la *legislatio* y la *legis-executio*, inevitablemente se otorga primacía y superioridad al Legislativo, de cuyos acuerdos dependen los demás poderes; y, por el contrario, si en un sistema de Constitución rígida gozan los Tribunales de la facultad de apreciar la constitucionalidad de las Leyes, prácticamente asumen la dirección del Estado (*Tratado...*, ob.cit. págs. 380-382).

DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO (*Curso...*, ob.cit. págs. 188 y 189) han sugerido la necesidad de extraer una serie de enseñanzas de la doctrina de la división de poderes. La primera, que los diversos poderes han de colaborar entre sí, pero siempre que se adopten distintos *frenos y contrapesos*. La segunda, que la evolución de los sistemas políticos ha llevado a superar el número limitado de los tres poderes clásicos del Estado y hoy se puede hablar de varios poderes más. La tercera, que el Estado de Derecho ha supuesto paradójicamente el reforzamiento del Poder Judicial, único poder considerado por Montesquieu como un poder *nulo e invisible*, convirtiendo aquél en el arco de bóveda de este tipo de Estados. Y cuarta, que la negación más peligrosa del esquema creado por Montesquieu puede proceder del partido único en los regímenes totalitarios, o incluso en los regímenes democráticos, de la existencia de un partido hegemónico que, en uno u otro caso, acaben monopolizando todo el poder del Estado. Ambos autores, refiriéndose al sistema constitucional español, afirman que los redactores de la Constitución de 1978, de forma más o menos intuitiva o deliberada, han consagrado una verdadera *distribución pluralista del poder*, que va más allá de las simples apariencias. En desarrollo de esta idea, postulan la existencia de un poder electoral, un poder moderador –en nuestro caso, atribuido al Rey-, un poder corrector –manifestado a través del Tribunal Constitucional, con capacidad para vigilar la constitucionalidad de las leyes-, un poder ejecutivo, un poder parlamentario, un poder judicial y el poder constituyente constituido –aquel capacitado para reformar, conforme al procedimiento legalmente previsto, la propia ley fundamental-.

Es cierto que en la ciencia constitucional el estudio de la Teoría de las Funciones del Estado representa un punto obligado para llegar a entender la evolución de la doctrina de la división de poderes. HAURIUO propugnaba la necesidad de distinguir entre el elemento *poder*, el elemento *función* y el elemento *órgano*. Los poderes públicos son las diversas modalidades del poder de que se sirve el Estado para realizar sus funciones. Y siendo en sí mismo los poderes públicos voluntades gubernamentales, han de estar servidos por órganos encargados de elaborar o de ejecutar esas voluntades. Existen por ello estrechas relaciones entre los poderes públicos y sus órganos y, sin embargo, no se debe confundir los unos con los otros, pues, en varios casos, la voluntad del poder político es una síntesis de la voluntad de varios órganos, existiendo frecuentes supuestos de dualidad o pluralidad de órganos para un mismo poder público. Baste pensar, por ejemplo, en la existencia, en los sistemas bicamerales, de dos Cámaras para el ejercicio de un único poder legislativo. La verdadera significación del principio de separación de poderes –concluye Hauriou- no es otra que la de una separación mitigada, compatible con el hecho de la participación de los poderes en las mismas funciones, es decir, de un sistema ligado y equilibrado de poderes, cuyo juego constituye, para el gobierno del Estado, una vida interior permanente y continuada, al mismo tiempo que una garantía de libertad (HARIUO, M. *Principios de Derecho Público y Constitucional*, trad. Carlos Ruiz del Castillo, Edit. Comares, Granada, 2003, págs. 407-419).

Tiene, pues, razón GARCÍA PELAYO cuando recuerda que la división de poderes sin ulterior especificación es un fenómeno y un concepto que trasciende a cualquiera de sus versiones históricas, incluida la de Montesquieu, y que, por consiguiente, no hay una versión única, no hay un modelo patentado, ni hay tampoco un dogma de la división de poderes, sino que ésta tiene en cada tiempo sus propias peculiaridades de configuración (“La división de poderes y su control jurisdiccional”, *Revista de Derecho Político*, 1983, núm. 18-19, pág. 12).

Pese a todo, por más matices que puedan introducirse al esquema clásico en que la división de poderes fue concebida, todo indica que la opción *poder/función*, una vez resuelta e incorporada a un texto constitucional, no se limita a evidenciar una determinada preferencia académica. Por el contrario, encierra un trasfondo ideológico de primer orden. El reconocimiento de un poder único, estructurado en una simple parcelación funcional, confiere a cualquier texto constitucional un sello predemocrático. Y no se altera esa conclusión por el hecho de que la formulación de esas funciones sea más o menos rica, minuciosa o compleja. La unidad de poder, con la consiguiente coordinación de funciones, representa uno de los rasgos identificadores del sistema político que reniega de las conquistas históricas propias del Estado de Derecho.

No deja de ser significativo que el régimen político previgente en España, personificado en la dictadura del General Franco, concibiera la unidad de poder y la coordinación de funciones como uno de los pilares del sistema institucional del Estado. Así se afirmaba expresamente en la *Ley Orgánica del Estado* de 1 de enero de 1967, cuyo art. 2.º II despejaba cualquier duda acerca de la naturaleza del régimen político surgido tras la guerra civil española.

La división de poderes, cuya vigencia dimana de las raíces mismas del constitucionalismo histórico, no impide la existencia de puntos de relación o equilibrio entre los poderes del Estado. Su definición es el objeto de las consideraciones que se formulan *infra* a la hora de glosar otros pasajes del texto constitucional y sus propuestas de reforma.

## **VI.- LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS LÍMITES TERRITORIALES Y DE LA CAPITAL DEL ESTADO**

La expresa referencia constitucional a los límites del territorio sobre el que se ejerce la soberanía y a la capital del Estado, ha sido nota común en los

precedentes constitucionales del derecho dominicano. El carácter inalienable del territorio de la República Dominicana y la alusión explícita a sus límites territoriales –terrestres, marinos, del subsuelo y del espacio aéreo- entronca con el entendimiento histórico de la necesidad de afirmación del espacio sobre el que se proyecta el ejercicio del poder político.

El texto emanado del Informe para la reforma, bajo el epígrafe *El Territorio*, establece lo siguiente:

Art. 5.- El territorio de la República Dominicana es y será inalienable. Está integrado por la parte oriental de la isla de Santo Domingo y sus islas adyacentes. Sus límites terrestres irreductibles están fijados por el Tratado Fronterizo de 1929, y su Protocolo de Revisión de 1936.

Art. 6.- El territorio de la República Dominicana se divide en regiones, provincias, el Distrito Nacional, donde tiene su asiento la capital de la Nación, y los municipios, sectores urbanos y las secciones rurales.

PÁRRAFO I.- Son también partes del territorio nacional, el mar territorial y el suelo y subsuelo submarino correspondientes, así como el espacio aéreo sobre ellos comprendido. La extensión del mar territorial, del espacio aéreo y de la zona contigua y su defensa, lo mismo que las del suelo y subsuelo submarinos y su aprovechamiento serán establecidos y regulados por la ley

PÁRRAFO II.- La ley fijará el número de las regiones, y de las provincias en que éstas se dividen, determinará sus nombres y los límites de éstas y del Distrito Nacional; los de los municipios en que las provincias se dividen, los de los sectores urbanos y secciones rurales; y podrá crear otras divisiones políticas del territorio, con diferentes denominaciones.

Art. 7.- La ciudad de Santo Domingo de Guzmán es la capital de la República y el asiento del Gobierno Nacional

Se ha apuntado la idea de que, hoy en día, asistimos a una cierta desmitificación de las fronteras naturales. El profesor ALZAGA VILLAAMIL llega a afirmar que las llamadas cuestiones fronterizas *"...ya no son lo que eran"* (*"Consideraciones sobre el territorio y su mar como elemento tradicional del Estado"*, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor*

*Francisco Rubio Llorente, AAVV, Edit. Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, pág. 157*). Sin embargo, nadie cuestiona la importancia histórica –también actual- del concepto de territorio. Las discusiones acerca de la posibilidad de existencia de un Estado sin territorio han llenado páginas y páginas de debate en el constitucionalismo tradicional. La evolución desde un concepto patrimonial del territorio y la explicación de éste como espacio físico al que se circunscribe el poder soberano del Estado, representa otra de las tendencias que han centrado el interés de la dogmática.

Sea como fuere, lo cierto es que estamos ante algo más que un concepto puramente especulativo. La tecnología de nuestro tiempo ha incrementado las posibilidades de acceso a las riquezas marinas y a los yacimientos del subsuelo del mar, por lo que los Estados se plantean hoy su dominio sobre tales riquezas en términos que van mucho más allá del interés meramente teórico. De ahí que sea una obviedad innegable que las bondades que la naturaleza aporta a un Estado se transforman fácilmente en riqueza económica y poder político en el concierto de las naciones; y, más en concreto, en lo que podríamos llamar el rango geográfico de un Estado son factores clave para su dimensión y su relación con el mar (ALZAGA, *ob.cit.*, pág. 148).

Centrándonos en la lectura del art. 6 del proyecto de reforma, su más importante novedad radica –además de la conversión sistemática de lo que antes era una Sección en un Capítulo-, en la introducción de la región como unidad político-geográfica. De la actual división política en un Distrito Nacional –en cuyo ámbito radica la capital de la República-, en provincias y en municipios (art. 5, pf. 2), se pasa a una división en regiones, provincias, el Distrito Nacional –en el que tiene su sede la capital de la Nación-, municipios, sectores urbanos y secciones rurales. Todo ello sin perjuicio de admitir la posibilidad de crear por ley “...*otras divisiones políticas del territorio, con diferentes denominaciones*” (art. 6.II).

Varias son las cuestiones que suscitan un análisis.

En principio, da la impresión de que el mismo epígrafe -al que se adjudica un tratamiento sistemático privilegiado-, da acogida a cuestiones de distinto signo. Y es que una cosa es la proclamación de los límites político-territoriales del Estado y otra bien distinta es la referencia a las unidades territoriales que componen la Administración del Estado. Convendría plantearse si la diferencia cualitativa apreciable entre ambas ideas no justificaría una ubicación sistemática más acertada, que desplazara la regulación de los municipios, sectores urbanos y secciones rurales a otros pasajes del texto constitucional en que encontrarán mejor acomodo.

Al margen de lo anterior, resultaría de interés precisar si la constitucionalización de esas unidades puramente administrativas no podría convertirse en un obstáculo para la futura adaptación de la Administración del Estado a las necesidades que la experiencia y la evolución de los tiempos vayan poniendo de manifiesto.

## **VII.- LA REUBICACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS SÍMBOLOS PATRIOS**

En el texto constitucional vigente, la regulación de los símbolos patrios se integra en el Título XII *-Disposiciones Generales-*, conformando los arts. 95 a 98. Sin grandes cambios de fondo, el Informe para la reforma recoloca sistemáticamente aquellos contenidos, situándolos en el tercero de los capítulos que componen el Título I. Son, pues, los arts. 8 a 12 los que se centran en regular la bandera nacional, el escudo de armas, el himno nacional, las fiestas nacionales, remitiendo a una ley que reglamentará el uso y dimensiones de la bandera, así como la banda presidencial.

No han faltado autores que han llamado la atención acerca de la escasa atención que la doctrina constitucional ha dedicado a los aspectos ligados al simbolismo político. Es preciso recordar que las normas constitucionales

referidas a los símbolos y emblemas de la Nación desempeñan un función capital en toda comunidad política. El simbolismo, en fin, cumple una importante función de canalización y exaltación del patriotismo, permitiendo al pueblo identificarse con un *sentimiento constitucional* (LUCAS VERDÚ, *Comentarios...*, ob, cit. págs. 287 y 289).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, desde sus primeras resoluciones, ha destacado la relevancia jurídico-política de la simbología constitucional. En nuestro caso, esa simbología adquiere un matiz especial, habida cuenta de que el art. 4 de la CE, después de describir la bandera de España, reconoce a las Comunidades Autónomas capacidad jurídica para reconocer sus propias banderas y enseñas. Así, la STC 94/1985 recuerda que *"...no puede desconocerse que la materia sensible del símbolo político -en este caso, las seculares cadenas del escudo de armas navarro- trasciende a sí misma para adquirir una relevante función significativa. Enriquecido con el transcurso del tiempo, el símbolo político acumula toda la carga histórica de una Comunidad, todo un conjunto de significaciones que ejercen una función integradora y promueven una respuesta socioemocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria, y, en cuanto expresión externa de la peculiaridad de esa Comunidad, adquiere una cierta autonomía respecto de las significaciones simbolizadas, con las que es identificada; de aquí la protección dispensada a los símbolos políticos por los ordenamientos jurídicos. Al símbolo político corresponde, pues, al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora, que debe ejercer con la mayor pureza y virtualidad posibles..."*.

La regulación de los símbolos de la patria en el pórtico del texto constitucional es una nota definitoria del derecho dominicano, que también inspira la solución española de la Constitución de 1978 (art. 4). Algunos modelos del constitucionalismo comparado también constitucionalizan la bandera como símbolo de la patria. La Constitución italiana de 1947 (art. 12: *"la bandera de la República es el tricolor italiano: verde, blanco, rojo en tres*

*bandas verticales de iguales dimensiones*"), la Constitución alemana de 1949 (art. 2: "*la bandera federal es negro-rojo-negro*") o la Constitución francesa de 1958 (art. 21: "*...el emblema nacional es la bandera tricolor, azul, blanca y roja. El himno nacional es la Marsellesa...*") son buena muestra de ello.

También el derecho histórico dominicano ofrece ejemplos de regulación de tales contenidos. La propuesta del proyecto, bajo el epígrafe *Los Símbolos Patrios*, establece lo siguiente:

Art. 8.- La bandera nacional se compone de los colores azul ultramar y rojo bermellón, en cuarteles alternados, colocados de modo que el azul quede hacia la parte superior del asta, separados por una cruz blanca del ancho de la mitad de la altura de un cuartel y lleva en el centro el escudo de armas de la República. La bandera mercante es la misma que la nacional, pero sin escudo.

Art. 9.- El escudo de armas de la República tendrá los mismos colores de la bandera nacional dispuestos en igual forma. Llevará en el centro el libro de los Evangelios abierto, con una cruz encima surgiendo ambos entre un trofeo integrado por dos lanzas y cuatro banderas nacionales sin escudo, dispuestas a ambos lados; llevará un ramo de laurel del lado izquierdo y uno de palma al lado derecho; estará coronado por una cinta azul ultramar en la cual se leerá el lema: Dios, Patria y Libertad, y en la base habrá otra cinta de color rojo bermellón con las palabras: República Dominicana. La forma del escudo nacional será de un cuadrilongo, con los ángulos superiores salientes y los inferiores redondeados, el centro de cuya base terminará en punta, y estará dispuesto en forma tal que, si se traza una línea horizontal que una las dos verticales del cuadrilongo desde donde comienzan los ángulos inferiores, resulte un cuadrado perfecto.

Art. 10.- El Himno Nacional está conformado por las letras y la composición musical consagradas en la Ley No. 700, de fecha 30 de mayo de 1934 y es invariable, único y eterno.

Art. 11.- Son de fiesta nacional los días 26 de enero, aniversario del natalicio del apóstol Juan Pablo Duarte; el 30 de noviembre aniversario de la llamada Independencia Efímera; el 27 de febrero aniversario de la Independencia Nacional; y el 16 de agosto aniversario de la Restauración de la República.

Art. 12.- La ley reglamentará el uso y dimensiones de la bandera y del escudo nacional, así como también el diseño y uso de la banda

presidencial como símbolo del poder del primer ejecutivo de la Nación. Podrá reglamentar también el uso de otros símbolos patrios

El criterio de reordenación sistemática puede considerarse acertado. Dicho esto, acaso convenga dilucidar si todos y cada uno de los contenidos del proyectado Capítulo 3 debiera tener acomodo en una norma de rango constitucional. Sí puede considerarse acorde con su tratamiento constitucional, la descripción constitucional de la bandera y el escudo. Más dudoso, en cambio, es decidir si la regulación de las fiestas nacionales –por cierto, ampliadas en la propuesta de reforma-, encierra una materia cuya naturaleza imponga su inclusión entre los contenidos indispensables de una ley fundamental.

Mención específica merece la alusión al Himno Nacional. El carácter *invariable, único y eterno* que le confiere el último inciso del art. 10, habla por sí solo de la importancia conferida a su constitucionalización. Sin embargo, no deja de ser llamativo que las normas reguladoras del proceso de reforma constitucional sólo declaren materia excluida de cualquier iniciativa reformista la que verse sobre la forma de gobierno, que siempre habrá de tener un carácter civil, republicano, democrático y representativo (art. 119). Esta idea excluyente se repite en el art. 141 del proyecto reformista donde, pese al carácter eterno del himno, no se incluye entre las materias sustraídas a cualquier cambio futuro. Todo ello sirve para concluir que quizás la constitucionalización de los símbolos patrios no debería abarcar cuestiones susceptibles de tratamiento ordinario.

## **VIII.- LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA NACIONALIDAD**

El régimen jurídico de la nacionalidad es objeto de un nuevo tratamiento jurídico, adjudicándosele ahora un renovado acomodo sistemático. Conforme a la nueva regulación, las normas que definen el régimen de la nacionalidad pasan del vigente Título III –*Derechos políticos*-, Sección I –art. 12-, al proyectado Capítulo 4 del Título I (art. 13).

Como ya se viene insistiendo, el significado constitucional de uno u otro precepto varía en función del tratamiento sistemático del que sea objeto. Una vez más, la recolocación de una materia que ya contaba con una ubicación en otros pasajes del texto constitucional y que ahora pasa a integrarse entre los preceptos *vestibulares* de la norma suprema, no es cuestión irrelevante.

En el presente caso, además, se da la circunstancia de que existe algo más que una simple rectificación sistemática. Basta una lectura contrastada entre el vigente art. 11 y el proyectado art. 13 para percatarnos de que los cambios son, en algunos aspectos, sustanciales. Se suprime la referencia al carácter *legítimo* como calificativo de la filiación, se matiza el alcance del matrimonio como hecho determinante de la adquisición de la nacionalidad y se suprime la limitación expresa ahora vigente para optar por la Presidencia o Vicepresidencia de la República, respecto de aquellos dominicanos que hayan adquirido una doble nacionalidad.

El primero de los párrafos ofrece dos opciones:

Art. 13.- Son dominicanos y dominicanas:

- a) OPCIÓN A: Todas las personas que nacieren en el territorio de la República Dominicana, con excepción de los hijos de los extranjeros residentes en representación diplomática y de los que estén de tránsito o residiendo ilegalmente en él.  
OPCIÓN B: Todas las personas que nacieren en el territorio de la República Dominicana, con excepción de los hijos de los extranjeros residentes en representación diplomática y de los que estén en tránsito.
- b) Las personas que al presente estén investidas de esta calidad en virtud de constituciones y leyes anteriores.
- c) Todas las personas nacidas en el extranjero de padre o madre dominicanos (as), siempre que, de acuerdo con las leyes del país de nacimiento, no hubieren adquirido otra nacionalidad; o que de haberla adquirido, manifestaren por acto ante un oficial público remitido al (Poder Ejecutivo) (Función Ejecutiva), su

voluntad de optar por la nacionalidad dominicana, después de alcanzar la edad de dieciocho años.

d) Los naturalizados. La ley dispondrá las condiciones y formalidades requeridas para la naturalización

PÁRRAFO I.- Se reconoce a los dominicanos y dominicanas la facultad de adquirir una nacionalidad extranjera, sin que ello implique pérdida de la dominicana.

PÁRRAFO II.- La persona que contrae matrimonio con un dominicano o dominicana podrá obtener la nacionalidad de su cónyuge.

Si territorio, población y poder político son los tres elementos definitorios de un Estado, la nacionalidad representa el vínculo que liga a los ciudadanos de un determinado Estado con el proyecto colectivo que éste representa. La posesión de la nacionalidad dominicana, pues, se configura como verdadero presupuesto para el ejercicio de algunos de los derechos que la Constitución y el resto de las leyes reconocen. Singularmente, el acceso a algunos cargos públicos se asocia a la condición de nacional o, en otros supuestos, a la concurrencia de determinados requisitos. Es el caso, por ejemplo, del acceso a la condición de Senador (art. 22, pf 2), Diputado (art. 25), Presidente y Vicepresidente de la República (art. 50 y 51), Secretario o Subsecretario de Estado (art. 61), Juez de la Suprema Corte de Justicia (art. 65.1), Procurador General de la República (art. 66, pf 2), Juez de la Corte de Apelación (art. 69), Juez de Primera Instancia, Procurador Fiscal o Juez de Instrucción (arts. 74 y 75), Juez de Paz o Fiscalizador o suplente de lo uno y lo otro (art. 77), miembro de la Cámara de Cuentas (art. 81).

El profesor JORGE PRATS (*Derecho constitucional*, ob.cit. pág. 87-89) ha advertido de la necesidad de que la regulación en el ámbito de la legislación ordinaria de la nacionalidad, no desborde las previsiones constitucionales, incurriendo en abusos que llegan a conducir a determinadas personas a un estatus de ilegalidad permanente. Es cierto que los singulares problemas a los que ha de hacer frente el Estado dominicano en relación con la estancia

transitoria de trabajadores haitianos, introduce un factor de complejidad que impone máxima claridad en los postulados constitucionales.

Es entendible, pues, la preocupación del constituyente dominicano por abarcar entre los preceptos de la norma fundamental una regulación específica de la nacionalidad. De hecho, a partir de la Constitución francesa de 1791, han sido numerosos los textos que han incorporado entre sus artículos normas concretas referidas a la nacionalidad. En España, por ejemplo, las Constituciones de 1812, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931 regulaban los presupuestos de adquisición y pérdida de la nacionalidad. Nuestra última Constitución, sin embargo, se limita a proclamar en un único precepto –art. 11– tres cuestiones clave: a) que la nacionalidad se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley; b) que ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad; c) que el Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad.

De ahí que, pese a que el derecho comparado y la propia historia del constitucionalismo dominicano ofrezca sobrados ejemplos de una regulación minuciosa de la nacionalidad, es legítimo preguntarse, una vez más, si el casuismo del que adolece el art. 13 no haría aconsejable seleccionar aspectos nucleares relacionados con la nacionalidad, dejando a la ley ordinaria el papel regulativo que le es propio. No se trata, en fin, de suprimir la mención de un presupuesto de tanta importancia para el ejercicio de los derechos civiles. Lo que se propugna es la aplicación de un criterio selectivo que desbrozara lo que hoy aparece como una regulación excesivamente detallada de una materia que, por su naturaleza, podría tener cabida en el escalón normativo inferior representado por la legislación ordinaria.

Con una regulación más escueta de la nacionalidad, se aceptaría la idea de que aquélla no debe ser estudiada exclusivamente desde el punto de vista constitucional. La nacionalidad, de hecho, es también materia objeto de estudio en el derecho privado, como estado civil o cualidad jurídica de la persona por

su especial situación en la comunidad y que, como tal, caracteriza su capacidad de obrar y el ámbito de su poder y responsabilidad. Pero además de su caracterización como estado civil, SERRANO ALBERCA recuerda que es un vínculo que conecta a una persona con una determinada organización política, vínculo que ha evolucionado a partir de una concepción romanista, dejando luego atrás una idea feudal que configuraba la nacionalidad como una relación contractual de fidelidad entre el señor y el vasallo. El concepto moderno nace con la Revolución francesa, de donde proviene la idea del vínculo directo entre el nacional y la nación, pudiendo ser definida como la pertenencia de una persona a la población constituida de un Estado. Estaríamos en presencia, pues, de un término bastante impropio, introducido en las legislaciones y en la doctrina internacional por el significado de Estado que en inglés tiene el término *nation*. En definitiva, la nacionalidad no es materia exclusiva del derecho político, del derecho internacional o del derecho civil, sino que importa a cada uno de ellos aunque en distintos aspectos y con distinto alcance (*Comentarios a la Constitución*, dir. GARRIDO FALLA, F., 3ª ed. Madrid, 2001, pág. 206).

Conforme a ese entendimiento multidisciplinar, con arreglo al cual el texto constitucional no debería agotar todos y cada uno de los aspectos susceptibles de tratamiento legislativo, podría incluso resolverse la duda alimentada por las dos opciones que integran el apartado a) del art. 13. Como puede apreciarse, la diferencia radica en que, frente a la opción B), que guarda silencio al respecto, la opción A) incluye entre las excepciones a la condición de dominicano, a aquellas personas que, pese a haber nacido en territorio de la República Dominicana, sean hijos de quienes residan ilegalmente en él. Es cierto que bajo esa duda late un problema de máxima actualidad, problema compartido por otros países en los que el simple hecho del nacimiento en territorio nacional no puede convertirse en fuente otorgante de la nacionalidad. Sin embargo, surge la duda de si una cuestión de esa naturaleza, cuya respuesta está ligada a un problema de marcado carácter coyuntural, ha de tener acomodo en el propio texto constitucional. Es posible que la respuesta negativa sea la más segura. De ahí la importancia de no conferir el máximo

rango jerárquico a cuestiones que, si bien se analizan, no merecen una solución en la norma fundamental.

## **IX.- CONCLUSIONES ACERCA DEL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL TÍTULO PRIMERO: LA SOBERANÍA, LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL, LA ESTRUCTURA DEL ESTADO, EL TERRITORIO, LOS SÍMBOLOS PATRIOS Y LA NACIONALIDAD**

a) Desde un punto de vista puramente formal, la estructura sistemática del texto elaborado por el Informe para la reforma representa una mejora técnica, en la medida en que reordena el contenido del primero de los Títulos – al que adjudica un epígrafe- conforme a una división en capítulos. Se acoge así un criterio tradicional que, de ordinario, divide la norma fundamental en Títulos, a su vez integrados por Capítulos y Secciones.

b) La referencia a la soberanía forma parte obligada de la declaración de principios de cualquier texto constitucional. Es nota común a la práctica totalidad de las constituciones del derecho comparado, ofreciendo claros ejemplos en la historia constitucional de la República Dominicana. La fórmula empleada por el texto, conforme a la cual, *la soberanía nacional corresponde al pueblo de quien emanan todos los poderes del Estado*, puede considerarse una fórmula de síntesis que, más allá de su valor técnico-jurídico, encierra el interés de superar las dos concepciones históricas que hacen al ciudadano *uti singulis* o *uti universi*, el titular exclusivo y excluyente de la soberanía. Cuestión distinta es que la claridad de esa fórmula convierta en innecesaria la alusión específica a dos de las formas posibles de ejercicio de la soberanía, directamente o por representación.

La mención al carácter inviolable de la soberanía implica la reivindicación de una integridad frente a otros pueblos soberanos. Esa inviolabilidad *ad extram* de la soberanía del pueblo dominicano se complementa, aunque sin identificarse con ella, con la voluntad de ese mismo pueblo de respetar, a su vez, a otras Naciones constituidas en virtud de un acto soberano de sus respectivos pueblos.

c) El constitucionalismo dominicano ha conocido distintas formas de referirse al pueblo como titular soberano. En efecto, *Los dominicanos, el pueblo dominicano* o *el pueblo de Santo Domingo*, son algunas de las locuciones empleadas por textos constitucionales previgentes. La mención incorporada por una de las opciones al *pueblo de Santo Domingo*, participa de una visión restrictiva, que reduce la generalidad y el alcance de la titularidad de la soberanía mediante el empleo de una referencia *quasigeográfica*, ya abandonada por textos precedentes.

d) La sumisión a las normas de Derecho Internacional, los principios de no intervención, de solidaridad entre los pueblos y de defensa de los recursos naturales representan cuestiones de naturaleza heterogénea, sin embargo, agrupadas en un mismo precepto. Es aconsejable, en consecuencia, replantearse la unidad sistemática que actualmente abarca materias tan diversas. Algunos de esos principios serían susceptibles, mediante un más adecuado tratamiento, de integrar la proclamación de los valores superiores del ordenamiento jurídico, en los términos ya expuestos *supra*. Al propio tiempo, convendría ponderar la conveniencia de que el acatamiento de las normas de Derecho Internacional fuera más allá de una simple declaración formal, incorporando al texto constitucional una mención explícita al valor jurídico de aquellos textos internacionales que, al tener como objeto los derechos fundamentales, pueden llegar a encerrar un más que valioso referente interpretativo.

e) El carácter civil, republicano, democrático y representativo del Gobierno de la Nación constituye una de las piedras angulares del edificio constitucional. Más allá de la posibilidad de mejorar la referencia al verdadero sujeto de tales notas, no parece necesario adicionar a esos valores el carácter *laico*, tal y como propugna una de las opciones alternativas formuladas al art. 4. De hecho, art. 14.4 reconoce y garantiza la libertad de conciencia y cultos, fijando que *"...ninguna confesión tendrá carácter estatal"*. La pretendida insistencia en el carácter laico del Estado, con su ubicación sistemática en el

primero de los títulos, conferiría a ese principio un valor reforzado frente a otras notas definitorias que encierran, cuando menos, el mismo rango axiológico. Todo ello sin olvidar que *laicidad* y *no confesionalidad*, no tienen idéntico significado como criterio informador de las relaciones del poder político con las distintas confesiones religiosas.

f) La alternativa presente en distintos preceptos del Capítulo I, relativa a la dualidad *poder/función*, como fórmula explicativa de la estructura del Estado, no es en modo alguno neutra. Proclamar la parcelación de funciones como criterio ordenador del ejercicio del poder político supone dar la espalda a una de las notas esenciales y definitorias del Estado democrático. Es cierto que el tiempo ha demostrado la necesidad de una relectura de la doctrina de la división de poderes entendida ésta en su acepción más clásica. Incluso no faltan propuestas doctrinales que sugieren la existencia de otros poderes que se sumarían a los tres poderes clásicos, mediante los cuales quedaría mucho mejor explicada la distribución del poder político del Estado. Pese a todo, cualquier fórmula constitucional que se distancie de la consagración expresa de los tres poderes del Estado (sea de forma nominal -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, sea con una evocación orgánico-funcional -Gobierno, Parlamento, Tribunales de Justicia-), conduciría a oscurecer la mejor seña de identidad de cualquier sistema democrático. Es menester, además, abordar la regulación de los equilibrios y garantías que aseguren, entre otros aspectos, la independencia del Poder Judicial.

g) La constitucionalización de los límites del territorio del Estado puede considerarse materia propia de la norma fundamental. Distinto juicio merece, sin embargo, el tratamiento unitario que se da en el mismo capítulo a lo que no son límites territoriales, sino unidades territoriales sobre las que se construye el funcionamiento de la Administración Pública –municipios, sectores urbanos y secciones rurales-.

Resulta obligada una reflexión acerca de la utilidad de mezclar en un mismo tratamiento constitucional realidades jurídicas distintas y, lo que es más importante, conferir a simples agrupaciones territoriales, el máximo rango normativo.

h) La regulación constitucional de los símbolos patrios no es ajena a algunos ejemplos del derecho comparado, conectando también con una tendencia presente en los precedentes constitucionales del Derecho Dominicano. Pese a todo, la regulación de la bandera nacional y del escudo de armas coexiste con otras materias –fijación de las fiestas nacionales, ampliadas en la propuesta de reforma-, cuya naturaleza no reivindica necesariamente el emplazamiento en el texto constitucional.

i) La nacionalidad tiene a lo largo del articulado del texto constitucional una importancia clave, en la medida en que se configura como presupuesto para el acceso a determinados cargos públicos, así como para el ejercicio y disfrute de ciertos derechos civiles. Es entendible, pues, que la Constitución se ocupe de regular su contenido. Sin embargo, también aquí coexisten aspectos sustanciales de la nacionalidad con cuestiones que deberían ser objeto de regulación en las leyes civiles de rango ordinario. La nacionalidad, en fin, no es un concepto exclusivo del derecho político. Su paralela consideración como estado civil confiere a aquella idea una dimensión que no tiene por qué ser necesariamente abarcada en la norma fundamental. Se impone, en consecuencia, un criterio selectivo que evite conferir rango constitucional a materias de orden menor.