

# Manual de Derecho Constitucional

UNIBE

Augusto Luis Sánchez Sanlley



El Dr. Augusto Luis Sánchez Sanlley se graduó de Doctor en Derecho, en la Universidad de Santo Domingo, el 28 de octubre de 1947. Desde esa fecha, ha ejercido la profesión de Abogado, iniciándose en el bufete "Rafael Augusto Sánchez", (su padre).

Es notario público de los del número para el Distrito Nacional.

En 1962 fue profesor de Práctica Forense y de Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (de esta última hasta 1965), en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

Desde 1967 hasta 1977 fue profesor de Derecho Constitucional y en 1973, de Derecho Procesal Civil Dominicano, en la escuela

**Manual de Derecho  
CONSTITUCIONAL**

Augusto Luis Sánchez Sanlley

**Manual de Derecho**  
**CONSTITUCIONAL**

Prof. Augusto Luis Sánchez Sanlley

Santo Domingo, D.N., República Dominicana

RD  
342 Sánchez Saniley, Augusto Luis  
s211m Manual de Derecho Constitucional  
Augusto Luis Sánchez Saniley – Santo Domingo: Edt.  
UNIBE, 2001.  
280 p – (Col. Cátedras)  
  
ISBN: 99923-48-02-8  
  
1 Derecho Constitucional – I Til. II Serie.

**Coordinación y Edición a cargo de:**

Aura Celeste Fernández R. (por UNIBE)

**Asistente de Edición:**

José Antonio Aracena

**Diagramación:**

Rafael Domínguez & Asociados

**Impresión:**

Editora Taína, S.A.

**Publicación de la Universidad Iberoamericana-UNIBE  
Escuela de Derecho**

Avda. Francia No. 129, Gazcue

Apartado Postal 22333

Teléfonos: (809) 689-4111 • (809) 686-5821

Santo Domingo, República Dominicana

[www.unibe.edu.do](http://www.unibe.edu.do)

Junio 2001

© Prohibida la reproducción total o parcial,  
sin la previa autorización, por escrito, de UNIBE.  
Impreso en la República Dominicana

## *Dedicatorias*

---

*A mi querida esposa,  
Ana María Cernuda de Sánchez,  
quien siempre me alentó a terminar  
este modesto manual.*

*A mis hijos, nietos y hermanas.*

*A la memoria imborrable de mis padres  
Rafael Augusto Sánchez Ravelo  
y Rafaela Sanlley de Sánchez  
y de mis hermanos  
Rafael Augusto, Roberto Augusto,  
Guillermo Augusto y Virginia Sánchez Sanlley,  
quienes marcharon al más allá,  
donde algún día nos encontraremos.*

*A todos,  
mi amor y cariño  
imperecederos.*

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	13
<b>Prólogo</b> .....	15

## Primera parte: Derecho Constitucional General

1. Distinción entre Derecho Público y Derecho Privado .....	21
2. Orígenes o significación histórica del Derecho Constitucional .....	22
3. Instituciones políticas .....	24
4. De los regímenes políticos .....	26
5. Autoridad o poder de los gobernantes .....	28
5.1 Poder y naturaleza .....	28
5.2 Poder y coerción .....	31
5.3 Poder y creencias o doctrinas .....	35
5.4 Poder y derecho .....	43
6. Derecho Positivo .....	44
7. Derecho Natural .....	53
7.1 Noción de derecho natural .....	54
7.2 Influencia del derecho natural sobre el poder .....	56
8. El Estado .....	58
8.1 El Estado-Nación .....	60
8.2 Soberanía del Estado-Nación .....	60
8.3 Supremacía del Estado y soberanía del Estado .....	65
9. Designación de los gobernantes .....	69
10. Democracia y representación política .....	73
11. La elección o sufragio: Diversas ideas acerca de la misma .....	76
11.1 Sufragio restringido .....	78
11.2 Sufragio universal .....	80
11.2.1 Las limitaciones por el sexo .....	81

11.2.2	Las limitaciones por la edad .....	82
11.2.3	Las limitaciones por causa de indignidad .....	83
11.2.4	Las limitaciones por la raza .....	83
11.2.5	Las limitaciones relacionadas con la condición de militar .....	85
11.3	Ponderación y modificación. El valor del voto .....	88
12.	Maniobras y trucos políticos para deformar resultados electorales .....	92
13.	Limitaciones para la elección de candidatos por los partidos políticos .....	94
14.	Sistemas de selección de candidatos por los partidos políticos .....	97
15.	Diferentes sistemas electorales .....	100
15.1	Sistemas mayoritarios .....	102
15.2	Sistemas de representación proporcional .....	105
15.3	Sistema del cociente electoral .....	106
15.4	Sistema del cociente nacional .....	107
15.5	Sistema del número uniforme .....	108
15.5.1	Procedimiento de mayores restos .....	110
15.5.2	Procedimiento de los "más altos promedios" .....	111
15.6	Sistemas mixtos .....	116
15.7	Sistemas electorales y partidos políticos .....	119
15.7.1	El sistema electoral mayoritario a un turno o vuelta electoral .....	120
15.7.2	El sistema mayoritario a dos turnos o vueltas electorales .....	121
15.7.3	El sistema de representación proporcional .....	122
16.	La designación no democrática de los Gobernantes .....	123
16.1	La Herencia .....	123
16.2	La Cooptación .....	125
16.3	La Conquista .....	126
17.	La estructura gubernamental .....	129
18.	Los órganos del Estado .....	131
18.1	Gobierno o Ejecutivo .....	131
18.2	Diferentes tipos de gobiernos o ejecutivos .....	132
18.2.1	El Ejecutivo monocrático .....	132

a.	Monocracia real o monarquía .....	132
b.	Monocracia dictatorial .....	133
c.	La monocracia presidencial .....	133
d.	La monarquía electiva .....	133
e.	Monocracia cooptada .....	134
18.2.2	El Ejecutivo colegiado .....	134
18.2.3	El Ejecutivo directorial .....	134
18.2.4	El Ejecutivo dualista .....	135
18.3	Parlamentos, congresos o asambleas .....	136
19.	Las relaciones entre el gobierno o Ejecutivo y asambleas, congresos o parlamentos .....	139
19.1	Medios de acción del gobierno o Ejecutivo sobre las asambleas, congresos o parlamentos .....	140
19.2	Medios de acción de las asambleas, congresos o parlamentos sobre el gobierno o Ejecutivo .....	141
20.	Las funciones del Estado .....	143
21.	La concepción de las funciones del Estado como elementos constitutivos del mismo .....	144
21.1	El Poder Legislativo .....	145
21.2	El Poder Ejecutivo .....	145
21.3	El Poder Judicial .....	145
21.4	Otra división de los poderes del Estado .....	146
21.4.1	El poder de decisión .....	146
21.4.2	El poder de ejecución .....	147
21.4.3	El poder de consulta .....	147
21.4.4	El poder de control .....	147
21.4.5	El poder gubernamental .....	148
21.4.6	El poder deliberativo .....	148
22.	Diferentes tipos de estructuras gubernamentales .....	149
23.	La tipología tradicional .....	149
23.1.	Los regímenes de concentración de poderes .....	150
23.1.1	Los regímenes de concentración absoluta de poderes .....	150
23.1.2	Los regímenes de concentración relativa de poderes .....	150

23.2	Los regímenes de separación de poderes .....	151
23.3	Los regímenes de colaboración de poderes .....	153
23.3.1	El régimen parlamentario clásico .....	154
23.3.2	Regímenes parlamentarios de tipo orleanista .....	155
24.	Tipología moderna de los regímenes políticos .....	157
24.1	Los regímenes unitarios .....	157
24.1.1	El tipo moderno .....	158
24.1.2	El tipo antiguo o arcaico .....	158
24.2	Los regímenes semi-unitarios .....	159
24.3	Los regímenes pluralistas .....	160
25.	Limitación del poder de los gobernantes .....	163
26.	La concepción de las libertades públicas en el Siglo XIX: la libertad-resistencia .....	166
26.1	La fuente religiosa .....	166
26.2	La fuente política .....	167
26.3	La fuente económica .....	167
27.	Los medios de limitar a los gobernantes .....	172
27.1	La situación socio-económica y la limitación de los gobernantes .....	174
27.2	La limitación de los gobernantes por las instituciones políticas .....	176
27.2.1	Las instituciones que accesoriamente limitan el poder de los gobernantes .....	176
a.	las elecciones o sistemas electorales .....	176
b.	La división de poderes o funciones .....	177
c.	La independencia de los tribunales .....	178
d.	El federalismo y la descentralización .....	178
e.	El pluralismo de partidos políticos .....	179
27.2.2	Instituciones políticas que constituyen técnicas o procedimientos especiales para la limitación del poder .....	179
a.	El control de la constitucionalidad .....	180
•	Los procedimientos de democracia semi-directa ...	183
•	El referéndum facultativo .....	184

• El referéndum obligatorio o referéndum propiamente dicho .....	185
• El sistema de iniciativa o de democracia participativa .....	185
28. Establecimiento o elaboración de las constituciones .....	188
28.1 Poder constituyente originario .....	188
28.2 Poder constituyente instituido .....	190
29. La limitación del derecho de revisión .....	191
30. Los tipos de regímenes políticos .....	192
30.1 Los regímenes autocráticos .....	193
30.2 Las democracias liberales .....	193
30.2.1 Los regímenes presidenciales .....	196
30.3 Los regímenes políticos de América Latina .....	202

Segunda parte:  
Derecho Constitucional Dominicano

31. El régimen dominicano .....	209
32. El sistema electoral .....	215
33. La Junta Central Electoral, integración y atribuciones .....	220
33.1 Atribuciones reglamentarias .....	221
33.2 Atribuciones administrativas .....	223
33.3 Atribuciones contencioso-electorales .....	224
33.3.1 En única instancia .....	225
33.3.2 Como jurisdicción de segundo grado .....	225
34. Las juntas electorales y del Distrito Nacional .....	226
35. El Poder Legislativo .....	227
36. El Poder Ejecutivo .....	233
37. El Poder Judicial .....	241
38. Las libertades públicas .....	249
39. El control de la constitucionalidad .....	253
40. Reformas constitucionales. Diversos sistemas adoptados .....	258
<b>Bibliografía</b> .....	268
Otras publicaciones UNIBE .....	271

# Presentación

Dr. Gustavo Batista

Rector Universidad Iberoamericana - UNIBE

**L**a Universidad Iberoamericana (UNIBE), en el día de la celebración de este décimo noveno aniversario de su fundación, se honra en presentar a la comunidad jurídica dominicana, este "MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL", de la autoría del Dr. Augusto Luís Sánchez Sanlley, en el que se recogen las cátedras impartidas por este distinguido profesional del derecho, a lo largo de su trayectoria como catedrático de esta casa de estudios.

*El autor de este Manual es profesor de las asignaturas "Derecho Constitucional" y "Derecho Constitucional Dominicano", que se imparten en el cuarto y quinto semestre de la carrera de derecho, respectivamente, de esta Universidad.*

*Desde el 7 de mayo de 1984, esto es, desde hace diecisiete años, el profesor Sánchez Sanlley ha impartido estas disciplinas en Unibe, lo cual nos llena de orgullo, sobre todo si tomamos en cuenta sus reconocidos méritos*

*en lo que respecta a su capacidad, sentido de la disciplina, respeto institucional y comportamiento ético como ciudadano y profesor, de manera ejemplarizadora.*

*Con este Manual de Derecho Constitucional, nuestra Escuela de Derecho inaugura una nueva Serie de publicaciones, denominada "COLECCIÓN CATEDRAS", que junto a la "COLECCIÓN DE TEXTOS JURIDICOS", fomentará un acervo bibliográfico que contribuirá al desarrollo de la cultura jurídica dominicana.*

*Felicitemos al autor de esta obra, Dr. Augusto Luis Sánchez Sanlley, por darle la oportunidad a esta Universidad, de servir de medio para que las presentes y futuras generaciones de abogados, se beneficien de sus conocimientos plasmados para la posteridad, en las páginas de este Manual, que de seguro se convertirá en una referencia obligada para el estudio del Derecho Constitucional.*

# Prólogo

*En algún lugar he leído que escritores que conocieron a nuestro gran humanista, Don Pedro Henríquez Ureña, se quejaban del tiempo que ese prominente pensador, dedicaba a la corrección de exámenes y tareas de sus alumnos. Incluso, a la hora de su muerte, su maletín se encontró repleto de trabajos por entregar, rigurosamente corregidos.*

*La explicación de esta conducta en el gran humanista está en su alto sentido de la responsabilidad en el cumplimiento del deber y en la comprensión del valor de la formación rigurosa de las nuevas generaciones, siendo ése tal vez, el medio más idóneo para proyectar su pensamiento en el futuro.*

*Igual puede decirse de Sócrates, quien no nos legó una palabra escrita. Lo que conocemos de él se debe principalmente, a lo que nos cuentan sus discípulos.*

*En la vida del autor de esta obra, el profesor Augusto Luís Sánchez Sanlley hay mucho de lo anterior. El es un ejemplo de profesional que ha preferido el escenario de la cátedra y su proyección en la sociedad, principalmente a*

*través de la formación de generaciones de abogados, combinado todo esto, con sus indiscutibles méritos intelectuales, dedicación, constancia y con un ejercicio ético, como ciudadano, abogado y maestro.*

*Este "Manual de Derecho Constitucional", de su autoría, que el profesor Sánchez Sanlley pone a nuestra disposición, es el fruto de su dilatada trayectoria en las aulas de esta Universidad y de otros centros de educación superior de Santo Domingo.*

*Sin lugar a dudas esta obra constituye un aporte a la bibliografía jurídica dominicana. La misma, que aborda de un modo sencillo y didáctico, sin por ello perder rigurosidad, los temas troncales del Derecho Constitucional, será un sostén para los estudiantes que se inician en el conocimiento de esta disciplina jurídica, tan básica para el entendimiento de la estructura del Estado, la organización e interrelación de sus poderes y los derechos de las personas.*

*Este texto jurídico contiene dos partes sustanciales en la que se estudian las generalidades del Derecho Constitucional, como rama del andamiaje jurídico, y el régimen constitucional de la República Dominicana.*

*Se publica este Manual, en momentos en que en la República Dominicana, el Derecho Constitucional y el estudio de la Constitución comienzan a situarse en la formación del abogado, como disciplina céntrica, armonizante, fuente principal de todo el aprendizaje del derecho del país, desplazando las concepciones que daban ese rol al derecho civil o al derecho penal, según las preferencias.*

*Estamos abocados a una reforma curricular en la carrera de derecho, que refleje este sesgo importante en la formación de los abogados.*

*Cada vez se está más consciente que la Constitución es la fuente de fuentes, la referencia obligada de toda norma, la síntesis de los principios generales y el eje de todo el ordenamiento jurídico.*

*Aparentemente estas ideas siempre han estado claras en la teoría jurídica. La diferencia radica en que ahora, la sociedad y su diversidad de actores descubren la importancia, que en un régimen democrático tiene la Constitución, como límite del poder y como fuente de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.*

*El momento de la publicación de este Manual no podía ser más oportuno. En el país se desarrolla un debate sobre la pertinencia o no de una reforma constitucional y sobre el contenido de la Carta Magna que rija la sociedad dominicana en el siglo veintiuno. Las ideas, conceptos e interpretaciones del profesor Sánchez Sanlley son desde ya, un aporte a ese debate.*

*Por demás, es este un texto sencillo, de fácil comprensión y manejo, cualidades estas fundamentales, en una obra para la enseñanza.*

*Con el "Manual de Derecho Constitucional" del profesor Augusto Luís Sánchez Sanlley, la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana da inicio a una nueva serie de publicaciones denominada "Colección Cátedras", con la que se pretende estimular a los demás profesores, para la publicación de las suyas.*

*Uno de los grandes sueños en la formación de nuestros abogados es lograr un fondo bibliográfico de autores dominicanos, que con el suficiente rigor, puedan constituirse en la basamenta necesaria para el estudio de las distintas disciplinas jurídicas. En nuestro país, muchas de las asignaturas de los pensa de derecho, no tienen un texto bibliográfico dominicano que les sirva de soporte, siendo esta la excusa para la cátedra dictada, en sustitución de la cátedra-reflexión, la profundización en los temas y la investigación.*

*La larga y fructífera trayectoria de dedicación al derecho, al estudio y a la enseñanza, del Dr. Sánchez Sanlley, unido a una vida personal y profesional de incuestionable honestidad, hace que nos sintamos muy orgullosos al momento de poner en circulación este Manual de Derecho Constitucional, contentivo de sus cátedras universitarias.*

**Guillermo Moreno\***

---

\* Decano Facultad de Ciencias Jurídicas – UNIBE



Primera  
Parte

Derecho  
Constitucional  
General



## 1. Distinción entre Derecho Público y Derecho Privado

El derecho se puede dividir de diferentes maneras. Una de ellas es la que lo divide en Derecho Público y Derecho Privado. Más adelante, tendremos la oportunidad de tratar sobre la división entre derecho positivo y derecho natural.

En lo que se refiere a la primera división mencionada, podemos definir brevemente que, mientras el Derecho Privado trata sobre las relaciones jurídicas entre particulares, el Derecho Público trata sobre las relaciones jurídicas, entre los particulares y el Estado, o de varios Estados entre sí.

De acuerdo con lo anteriormente expresado son ejemplos del derecho privado, el derecho civil, y el derecho comercial; y ejemplos del derecho público, el derecho penal, el derecho internacional público, y el derecho constitucional. Entre las diversas ramas del derecho, se podría concebir doctrinalmente, y de acuerdo con lo anteriormente expresado, que el derecho laboral podría entrar al mismo tiempo, en el derecho privado, y en el derecho público, esto así, porque entraría en el derecho privado en el sentido en que trata sobre las relaciones jurídicas entre los

trabajadores y los patronos, pero también se podría catalogar, como formando parte del derecho público, ya que las disposiciones contenidas en la leyes laborales y el Código de Trabajo, se consideran como de orden público, son imperativas, y en la República Dominicana, solo pueden ser modificadas en su aplicación en las relaciones entre trabajadores y patronos, cuando dichas modificaciones beneficien o no perjudiquen al trabajador.

En fin, hemos llegado a que el derecho constitucional forma parte del derecho público. En ese sentido, el Profesor Lic. Manuel A. Amiama, en su obra "Notas sobre Derecho Constitucional" define este, como "la rama del derecho público que regula fundamentalmente, la organización y funcionamiento del Estado, en el sentido más amplio de este vocablo". A continuación explicaremos brevemente la aclaración hecha por el profesor Amiama, sobre el vocablo Estado, ya que éste, en sentido estrecho o estricto, se refiere al conjunto de gobernantes de una nación, mientras que, en sentido amplio, Estado es sinónimo de nación, o la sociedad más perfectamente organizada hasta el momento actual.

## 2. Orígenes o significación histórica del Derecho Constitucional

El Derecho Constitucional apareció como materia en la Universidad de París, al comienzo del siglo XIX; pero desaparecía y volvía a aparecer, según los diferentes regímenes conservadores y liberales, que se establecían en

Francia. Quedó definitivamente inscrito como materia en la facultad de derecho en París, según lo expone el Profesor Maurice Duverger, en el primer centenario de la Revolución Francesa, en el año 1889.

El primer profesor de esta materia en Francia, fue un italiano, ya que el derecho constitucional existía en Italia, desde fines del siglo XVIII. A partir de la Revolución Francesa y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la idea sobre la Constitución de un país o nación, implicaba en la mayoría de los casos, un texto escrito, una organización racional de los poderes u órganos diversos del Estado, y una concepción liberal, ya que se incluía en ellas, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. A esta concepción de Constitución se refería el derecho constitucional. De lo anteriormente expuesto, se desprende la lucha ideológica establecida en el siglo XIX, entre los partidarios de las ideas políticas conservadoras, y los partidarios de las ideas políticas liberales o revolucionarias, en lo que se refiere al establecimiento de las constituciones. Los primeros (los conservadores), eran partidarios de la superioridad de las instituciones políticas arcaicas, tales y como las había establecido la tradición histórica. Del otro lado, los partidarios de ideas liberales y revolucionarias quienes consideraban la superioridad de las constituciones escritas, sobre esas instituciones tradicionales, fundadas en el concepto señalado, en el sentido de que las constituciones establecidas entrañaban en forma clara y definitiva la organización racional sobre los diversos poderes del Estado y el establecimiento claro, de derechos civiles y

políticos de las personas, los cuales deberían ser reconocidos, aceptados y respetados.

Pero más luego, con el desarrollo social y político de las naciones, se llegó a la conclusión de que las constituciones escritas solamente contenían lo esencial en materia de organización y funcionamiento del Estado, ya que muchas disposiciones a ese respecto se encontraban en instituciones políticas que figuraban en disposiciones desarrolladas ampliamente fuera de la constitución, como son los sistemas electorales, los partidos políticos, etc.

De igual manera, el derecho constitucional abarca, no solamente esas otras instituciones establecidas fuera de la constitución, sino también, disposiciones instauradas por la tradición, la doctrina y la jurisprudencia. Por todo eso se reconoce actualmente, que el derecho constitucional es mucho más amplio que el concepto de constitución y que en definitiva se puede expresar, que el estudio del derecho constitucional abarca el estudio de todas las instituciones políticas, tanto las contenidas en la constitución, como las que están fuera de ellas.

En síntesis, el derecho constitucional es el derecho de las instituciones políticas.

### 3. Instituciones políticas

A fin de determinar que son las instituciones políticas, examinaremos ambos vocablos por separado. El Diccionario Pequeño Larousse, edición 1963, define institución, como "*acción de instituir, cosa establecida*", y sobre instituir, dice que es "establecer algo que no

existía antes". En ese sentido, también encontramos: *"Institución: Establecimiento o fundación de una cosa, cosa establecida o fundada: cada una de las organizaciones fundamentales de un estado, nación o sociedad"* (Ver diccionario enciclopédico abreviado Espasa-Calpe, 1974, pág. 1057).

Para Littré, filósofo francés del siglo XIX, *"institución es todo lo que es inventado y establecido por los hombres, en oposición a lo que es de la naturaleza. El acto sexual, por ejemplo, es un fenómeno natural, siendo el matrimonio una institución"* (Citado por Maurice Duverger en su obra "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"). En cambio, para Durkheim, prestigioso sociólogo francés de comienzos de este siglo, también citado por Duverger, las instituciones son las "ideas, las creencias, los usos, las prácticas sociales que el individuo encuentra preestablecidas frente a él. Un conjunto de actos o de ideas establecidas, que los individuos encuentran delante o frente a ellos y que más o menos, se imponen a ellos. Para Duverger, "instituciones es un conjunto de ideas, de creencias y de usos, que forman un todo coordinado y organizado". Por ejemplo, el matrimonio, la familia, las elecciones, la propiedad, etc.

En el diccionario enciclopédico abreviado de Espasa-Calpe, S.A., edición de 1974, página 671, se define: *"Política: Arte de gobernar y dar leyes y reglamentos, para mantener la tranquilidad y seguridad pública"*. Es decir, que se refiere a las actuaciones de los gobernantes del Estado. De lo anteriormente expuesto se puede colegir, que instituciones políticas son aquellas instituciones que

se refieren a la organización y funcionamiento del Estado, en sentido amplio. En consecuencia, veremos a continuación, que vamos a examinar brevemente, todas, o casi todas las instituciones políticas.

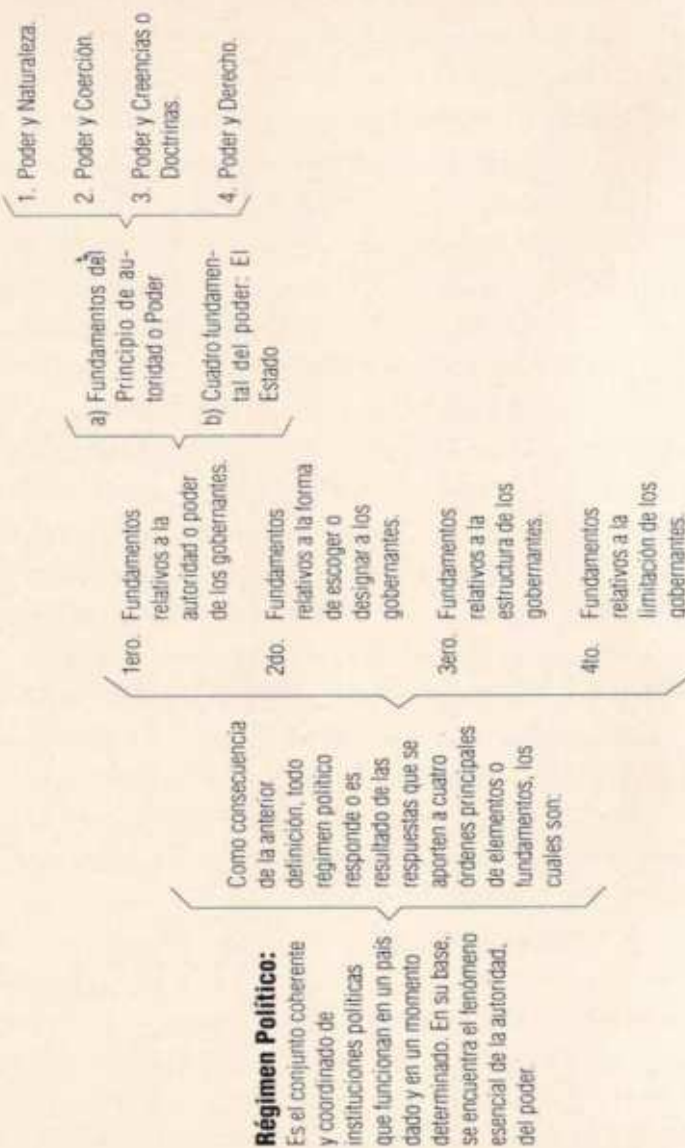
#### 4. De los regímenes políticos

Al estudiar las diversas instituciones políticas, notaremos que las mismas están entrelazadas unas con otras, de cuyo conjunto obtendremos lo que se denomina como régimen político. Esto, el régimen político, se podría definir como el conjunto coherente y coordinado de instituciones políticas que funcionan en un país dado y en un momento determinado.

En la base de todo régimen político, se encuentra el fenómeno esencial del poder o autoridad.

Inmediatamente examinaremos, a través de la interacción de las diversas instituciones políticas que forman los regímenes políticos, cuales son los diferentes elementos que integran dichos regímenes. Estos elementos son: a) La autoridad o poder de los gobernantes b) la forma de designación, elección o llegada al poder de los gobernantes, c) las estructuras o formas de estar integrados dichos gobernantes, y d) las fronteras o límites en el ejercicio del poder o autoridad de dichos gobernantes.

Cuadro No. 1



## 5. Autoridad o Poder de los Gobernantes

En la base de todos los regímenes políticos, se encuentra el fenómeno social de la autoridad o poder. De tal manera, que ese fenómeno social de autoridad o poder, lo podemos encontrar en todos los grupos humanos desde los tiempos más primitivos hasta los tiempos modernos. Aún más, ese fenómeno de autoridad se puede encontrar en las sociedades de animales vertebrados superiores.

Pero esa autoridad, ese poder, cómo les llega o les viene a los diversos entes sociales? ¿Cuáles son los fundamentos y orígenes del mismo? Veremos a continuación los diferentes orígenes y fundamentos de esa autoridad. Y luego, después de examinar los mismos, nos aventuraremos a estudiar, cual es el cuadro o marco esencial donde se desarrolla esa autoridad o poder, es decir, el Estado.

En lo que se refiere a los fundamentos y orígenes de esa autoridad o poder de los gobernantes, encontraremos que dicha autoridad o poder está íntimamente ligado: primero a la naturaleza; segundo a la coerción o constreñimiento; tercero a las creencias o doctrinas; y cuarto al derecho.

### 5.1 PODER Y NATURALEZA

La autoridad o poder de los gobernantes está íntimamente ligado a la naturaleza, porque en cierto sentido, ese poder o autoridad tiene cierto carácter biológico. Encontramos esa autoridad o poder inclusive en las sociedades de animales vertebrados superiores, donde por instinto, por razones

inconscientes, en cada grupo de esas sociedades de animales vertebrados superiores, hay algunos de ellos, de esos animales vertebrados superiores, que ejercen una autoridad sobre los demás integrantes del mismo. Ejemplos de esto se pueden ver, en una manada de elefantes cuando transitan de un lugar a otro, van en fila, siguiendo al que hace de jefe del grupo, que generalmente es el más viejo; también en un grupo de aves migratorias, casi siempre vuelan en forma de V, siguiendo al jefe que va a la cabeza del mismo.

En lo que se refiere a las sociedades humanas, el carácter natural del ejercicio de la autoridad o poder, lo podemos determinar desde tres aspectos distintos: En primer lugar, encontramos los fenómenos de prestigio; en segundo, el psicoanálisis y las fuentes inconscientes del poder; y en tercer lugar, el poder proveniente de la conciencia.

En lo relativo a los fenómenos de prestigio como fuente natural de autoridad o poder, encontramos que en todas las sociedades humanas hay un ser que es el que más se destaca, aún en las sociedades más primitivas, sobre todos los demás, el cual tiene su poder, no por ser el más inteligente o el más fuerte o el que ejerce más autoridad, sino que actúa como jefe del grupo por el prestigio que posee como un don natural. Ese don natural de prestigio, en algunos diccionarios se define como "fascinación mágica", es decir, es un don natural del que están rodeados algunos seres humanos, que es un producto de su naturaleza misma.

Otro de los aspectos de ese carácter natural del poder, proviene del psicoanálisis y las fuentes inconscientes del poder. Desde Freud, podemos encontrar que según expresa él en su teoría, el niño es el padre del hombre, con lo cual

quiere decir, que muchas veces, los seres humanos cuando somos adultos, actuamos, nos expresamos por los recuerdos inconscientes de nuestra infancia, por recuerdos inconscientes de impresiones vividas en la infancia y que nos hace actuar en el momento presente, no por razonamiento voluntario, sino por rasgos de inconsciencia. Más luego, esos rasgos inconscientes, desarrollados en los estudios sobre psicoanálisis, en los seres humanos, encontramos que el poder o autoridad proviene de la conciencia de cada ser humano. Al crecer y desarrollar el ser humano, dejando aparte los recuerdos inconscientes del psicoanálisis, encontramos que el ser humano, el hombre, llega a la sociedad ya adulto y ve que él se encuentra rodeado de cierta autoridad o poder que se genera en el Estado o nación, al cual él debe obedecer, y entonces recuerda que cuando era niño debía obedecer a sus padres, más luego en la escuela a los maestros, y ya cuando llega a ser adulto, conscientemente se da cuenta de que aún al ser adulto, ya no tiene que obedecer a aquellos poderes o autoridades que se ejercían sobre él cuando era niño, pero ya tiene frente a él, una autoridad o poder al cual él debe obedecer igual que lo hacían en el pasado sus padres. El ejercicio de este poder, produce sobre los seres humanos, una sensación contradictoria: por un lado, nos sentimos seguros frente al ejercicio democrático del poder; pero también a los seres humanos, en ciertos momentos, nos perturba o molesta las acciones de los gobernantes en el ejercicio de sus poderes.

## **5.2 PODER Y COERCIÓN**

Vamos ahora a examinar el segundo de los fundamentos de la autoridad o poder que señalamos anteriormente. Es decir, la coerción o constreñimiento. La coerción del pasado, es decir, la que se ejercía sobre los seres humanos por medio de la educación cuando era un niño, se convierte en una coerción presente o material. Esta coerción puede ser material, o ejercida por medios sutiles, como es la propaganda. A su vez, la coerción material puede ser física, económica, o por agrupamiento colectivo.

El primer aspecto de la coerción material, es la coerción física. Desde los Estados primitivos hasta los actuales, los gobernantes que ejercen su autoridad, recurren a la coerción física, la cual, cuando es ejercida con mucha frecuencia, se corre el riesgo de que produzcan un cambio en las formas de gobierno, por intranquilidad política, que necesita de esa coerción física frecuente, lo cual ocurre muchas veces porque se pierde la credibilidad en el gobernante de turno. Aunque no es conveniente el uso frecuente de la fuerza física por parte de los gobernantes, se dice que no hay Estado o nación que pueda existir sin una fuerza policial, sin unas fuerzas armadas, para guardar el orden interno y la supervivencia del Estado-nación.

Otro aspecto de la coerción material, es la coerción económica. En la historia, a través del tiempo, con frecuencia se ha observado, que los medios gubernamentales, los medios de autoridad o poder, estuvieron en un principio en manos de los terratenientes, en la época en la cual la tierra era la mayor fuente de producción

nacional. Con el desarrollo del comercio y la industria, creación de sindicatos, de grandes asociaciones de empresarios, ese poder ha pasado con la coerción económica ejercida por los que detentan los medios de producción en la época moderna, a los grandes empresarios, grandes industriales y grandes comerciantes. De tal manera que algunas ideas políticas han llegado a fomentar que en las democracias occidentales, hay un poder oculto y un poder presente o real. El poder presente o real es el llamado poder político que está en manos de los gobernantes elegidos por el pueblo, y el poder oculto, según establecen esas ideas, o establecían esas ideas, está en manos de los grandes empresarios que presionan en determinado sentido favorable a sus posiciones o creencias.

Pero hay tratadistas, como Duverger, que niegan que eso sea exactamente tal y como lo expresa esa idea, del poder político en manos de unos, y el poder económico, o el poder oculto, en manos de otros, porque si bien los grandes empresarios tratan de presionar en su favor, también ya, en la época moderna, hay grandes organizaciones sindicales, grandes organizaciones profesionales, grandes organizaciones juveniles, grandes organizaciones de creencias religiosas, grandes congregaciones campesinas, que en cierto sentido, así como los empresarios presionan en su favor, cada una de ellas presiona por igual a favor de su clase.

Finalmente, el otro aspecto de la coerción material, es la llamada coerción por agrupamiento colectivo. En algunas sociedades hemos visto que las autoridades del poder, en sus inicios, se fundaron en grandes agrupaciones colectivas,

organizadas muchas de ellas en forma piramidal, desde las bases humanas, hasta la cúspide, donde están los dirigentes o ejercedores del poder o de la autoridad. Esa es una coerción menos sentida por parte de las bases del agrupamiento. Se cita como ejemplo, la organización de los partidos comunistas en células que les dió un gran resultado en su desarrollo y crecimiento político. Esto así, al decir de autores franceses, nosotros, como dominicanos, decimos que antes que esas organizaciones comunistas en forma de Células, tuvimos nosotros la organización de la Trinitaria, que también era una agrupación de tres en tres, y que logró al fin, con esa organización piramidal y por agrupamiento colectivo y junto a otras circunstancias más, \obtener nuestra libertad, nuestra independencia del vecino estado de Haití.

Pasamos ahora a otro tipo de coerción, más sutil, que es la propaganda política. Esta se puede definir como el esfuerzo realizado por los gobernantes para tratar de convencer o persuadir a los gobernados de que quien ejerce el poder, es un buen gobernante, y que, por lo tanto, debe ser obedecido. Aquí encontramos una innovación. En vez de coercer o constreñir, se trata de convencer o persuadir. Esto así porque todos los gobernantes a través del tiempo, o casi todos, tratan al mismo tiempo de poder ejercer su autoridad, de ganarse el amor, el aprecio, el cariño de los gobernados, del pueblo, y por tanto, entonces, en vez de coercer, tratan de convencer en el sentido de que deben ser obedecidos. El desarrollo de la propaganda ha existido desde la antigüedad y tuvo su principal crecimiento, en tiempos de la segunda guerra mundial, sobre todo en los

regímenes fascistas, donde tuvo una gran expansión como instrumento político para alcanzar la obediencia, en la cual época, en esos regímenes se llegaron a crear los ministerios de propaganda. En sentido general, la propaganda ha cambiado sus técnicas. En la antigüedad se recurría a los filósofos, los artistas, los autores de obras literarias para tratar de engrandecer el poder de los gobernantes. En épocas modernas se han copiado las técnicas de la propaganda comercial, trasplantando estas técnicas al ejercicio del poder político. Naturalmente, que hay diferencias entre la propaganda comercial y la propaganda política, porque mientras en la propaganda comercial, quienes experimentan la misma, a quienes va dirigida la misma, pueden darse cuenta rápidamente, a pesar de la mucha propaganda que se desarrolle, de si un producto es bueno o malo, lo usan o lo dejan de utilizar. Pero en materia de propaganda política, este conocimiento final de los gobernados a quienes va dirigida la propaganda política, muchas veces es a largo plazo que esas personas se vienen a dar cuenta de que lo que se ofreció en una campaña, no es lo que se les da después como gobernados. Entre las diversas técnicas de esa propaganda política, encontramos que las mismas proceden por afirmaciones radicales, no hay puntos intermedios, solamente existe lo bueno y lo malo, lo blanco y lo negro; además, existe el carácter obsesional de la propaganda, que es la repetición indefinida y obsesional de un mismo tema.

Otra técnica consiste en que, la propaganda política que sale de quienes ejercen el poder, tratan de esparcir la idea de que todo lo que hacen los gobernantes es bueno, y lo

que hace la oposición es malo. Al contrario, también existe una propaganda política ejercida por la oposición, que consiste en hacer ver, o hacerle creer al pueblo, que lo que ellos como oposición prometen y dicen que van a hacer es lo bueno, y que lo que está haciendo el gobierno en el poder es lo malo. De todas maneras, entre la propaganda y la coerción, con frecuencia, hay fronteras muy sutiles, casi imperceptibles. Son famosas las frases de gobernantes o militares, que al mostrar o exhibir su poder, trataban de demostrar físicamente sus fuerzas armadas, sus ejércitos, porque decían ellos, que era preferible convencer antes de coercer para ser obedecidos. Aún en los tiempos modernos, sutilmente todos o casi todos los Estados-naciones, en sus fechas nacionales, de independencia, o de libertad o surgimiento de la nación-estado, toman esa fecha como motivo para hacer grandes desfiles militares. Esta es una forma sutil de recordarles a muchos, que es mejor, es más conveniente obedecer, y que esas fuerzas están allí para defender la independencia y la estabilidad del gobierno y de la nación.

### **5.3 PODER Y CREENCIAS O DOCTRINAS**

Después de haber examinado dos de los fundamentos de la autoridad o poder, que son, primero, la naturaleza, y en segundo lugar, la coerción o constreñimiento, vamos ahora a entrar al tercer fundamento de la autoridad o poder de los gobernantes, que son las creencias o doctrinas. Con la propaganda, que es el tipo de coerción sublime o sutil que hemos explicado anteriormente, los gobernantes

esparcen algunas creencias o doctrinas acerca de que deben ser considerados como un buen gobierno, en su forma de actuar o de ejercer el poder, y que, por lo tanto, deben ser obedecidos. Es decir, con la propaganda, pasamos de la coerción o constreñimiento, a las creencias.

Esas creencias que esparcen los gobernantes, son siempre a su favor, es decir, para llegar a la conclusión de que él debe ser obedecido. Siempre, a través de la historia, los seres humanos han forjado doctrinas o creencias relativas al poder. Esas doctrinas o creencias tienden a definir filosóficamente o desde el punto de vista moral, cuales son las condiciones que debe reunir el poder o autoridad para ser considerado como legítimo, y que, por lo tanto, debe ser obedecido. De tal manera, que la noción de legitimidad está en el centro de todas las creencias relativas al poder.

La legitimidad, en su sentido corriente, ordinario, tiene un carácter filosófico, pero además, en los tiempos modernos, esa noción filosófica de legitimidad tiende a tornarse en una noción sociológica. Vamos a ver primero la noción filosófica de la legitimidad.

Esta, desde ese punto de vista filosófico, se puede definir como la calidad que presenta un gobierno de ser o actuar conforme a la teoría del poder que cada persona estima como verdadera. De esa manera tiene un carácter subjetivo, es decir, es una noción que puede variar de un sujeto o persona a otro, para los cuales tiene su concepto de legitimidad, un carácter absoluto y casi, digamos, religioso, o cuasireligioso. Es una noción en la que el individuo aplica ese concepto de una manera absoluta, sin aceptar ningún cambio o diferencia

con la realidad. En cambio, la noción sociológica de legitimidad, no es una noción absoluta como la anterior, sino que, para los sociólogos, es legítimo el gobierno que actúa y ejerce su autoridad o poder en conformidad con la doctrina imperante al respecto.

Sociológicamente, el gobierno es legítimo cuando en ese país, en ese lugar, y en ese tiempo, la actuación de su autoridad, el ejercicio de su autoridad o poder, coincide con la doctrina imperante en esa sociedad, relativa a la forma de ejercer el poder. Es decir, que se puede definir la legitimidad sociológicamente como la creencia dominante en materia de legitimidad, en un lugar dado y en un tiempo determinado.

Como dijimos anteriormente, para los sociólogos, la concepción de legitimidad evoluciona a través del tiempo y el espacio o lugar en el cual se desarrolla esa doctrina.

En otros tiempos, en siglos atrás, predominaba la doctrina de la legitimidad monárquica, más luego, ha venido a predominar la doctrina de la legitimidad democrática, y en algunos lugares, en algunos países, llegó a tener cierto auge, otra doctrina sobre la legitimidad democrática, llamada la democracia popular. En sentido sociológico, esta doctrina de la legitimidad no implica una toma de posición, no se considera una falsa y otra verdadera, sino que para el sociólogo, como dijimos, la noción de legitimidad es la predominante en el grupo social en el cual se desenvuelve y en un momento determinado, acerca del ejercicio o la forma de ejercerse el poder.

Max Weber, sociólogo alemán, distingue tres tipos de legitimidades sociológicas: Primero, el ejercicio del

poder en forma tradicional, es decir, el gobierno del príncipe. En segundo lugar, el ejercicio del poder en forma carismática, es decir, el gobierno cuyo jefe es calificado por su prestigio. Y en tercer lugar, cuando se considera el poder como racional, que es el gobierno de autoridades que están investidas por la ley, en la democracia, por las leyes electorales y las disposiciones constitucionales. Es decir, investidas por las reglas de derecho creadas en forma mayoritaria, por el hombre.

Todas las creencias relativas a la legitimidad, se refieren o conciernen al origen del poder, y a la forma de ser ejercido el mismo.

Por ejemplo, en nuestra vigente constitución y en casi todas las anteriores, hay una disposición al respecto. En el artículo 2 de nuestra Constitución se expresa lo siguiente: "*La Soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del estado, los cuales se ejercen por representación*". Aquí podemos ver determinado, que en el texto de nuestra ley sustantiva, se explica quien es el titular original del poder, de acuerdo con la doctrina imperante sobre la democracia en nuestro país, desde hace mucho, en nuestras constituciones.

El problema fundamental de la legitimidad descansa en la idea de soberanía, es decir, en el soberano, que es la fuente o el titular original del poder. A quien el poder pertenece por naturaleza. Todas las autoridades reciben de él, es decir, del soberano, el derecho a gobernar.

Las doctrinas o creencias acerca de la soberanía, partiendo de la idea de legitimidad, son muy numerosas.

Explicaremos, no todas, sino algunas, o las principales. Estas se pueden dividir en dos grandes grupos, los cuales han contribuido a formar el pensamiento político moderno.

En primer lugar, tenemos las doctrinas teocráticas de la soberanía divina, que se refieren o tienden a definir una legitimidad autocrática; y segundo, las doctrinas llamadas de la soberanía del pueblo, que tienden a definir una legitimidad democrática.

Vamos a examinar ahora, las doctrinas más antiguas acerca de la legitimidad. Estas son las doctrinas teocráticas de la soberanía divina, que tienden a definir una legitimidad autocrática. A su vez, estas doctrinas se han dividido históricamente en tres doctrinas distintas, las cuales se han ido desarrollando sucesivamente desde la antigüedad.

Primero encontraremos la doctrina de la naturaleza divina de los gobernantes. Esta es la más antigua de todas, que consistía en que los gobernantes eran considerados como dioses. De tal manera, que detentaban al mismo tiempo, el poder político y el poder religioso.

Más luego, a partir del Cristianismo, surgió una nueva doctrina de la legitimidad, que es la llamada doctrina de la investidura divina de los gobernantes. Según esta doctrina, los gobernantes no eran dioses, sino seres humanos que recibían su poder directamente de Dios. Casi todas las monarquías de los siglos XVIII y XIX, estaban sujetas o fundadas en esta doctrina, según la cual, los gobernantes recibían el poder de Dios, y al mismo tiempo, Dios les daba el derecho de transmitir ese poder a sus descendientes.

El tercer aspecto de la doctrina de la soberanía divina, es la que ha surgido a partir de la edad media, que es la

doctrina de la investidura providencial. Es decir, que los gobernantes no son considerados como Dioses, ni tampoco los gobernantes reciben ese derecho de Dios, con la facultad de poderlo transmitir a sus herederos, sino que los gobernantes llegan al poder o adquieren el poder por medio del uso de mecanismos humanos, por procedimientos humanos, mediante la actuación de la providencia divina. Esta doctrina surgida desde la edad media es una de las que ha servido al surgimiento de los partidos social-cristianos, los cuales se fundamentaban en esa doctrina de la investidura providencial.

Más luego, ha surgido la doctrina de la soberanía del pueblo, que da lugar a la llamada legitimidad democrática. Esta a su vez, ha revestido tres formas distintas, que son: La doctrina de la soberanía popular o fraccionada; la doctrina de la soberanía nacional; y la doctrina de la soberanía proletariana (así llamada por M. Duverger).

En sentido general, la doctrina de la soberanía del pueblo, que da lugar a la legitimidad llamada democrática, ha sido atribuida por muchos, a los filósofos del siglo XVIII, pero se puede decir que estos no han hecho más que recopilar, laicisar y desarrollar las ideas ya esparcidas por los pensadores católicos de la época de la edad media; entre ellos, muy notablemente, Santo Tomás De Aquino. Después, fueron desarrolladas por todos los oponentes de la monarquía y sobre todo tuvo su mayor auge con el desarrollo de lo que se llamó la escuela del derecho natural y de gente, entre cuyos precursores está Juan Jacobo Rousseau.

En sentido general, como hemos dicho, esta doctrina de la soberanía popular, que da lugar a la legitimidad

democrática, reposa fundamentalmente en la idea de la constatación de la igualdad existente entre todos los seres humanos. Con relación al desarrollo de esta idea de la igualdad de los seres humanos, un teólogo católico del siglo XVII (Belarmini), citado por Duverger, expresaba que no hay razón para que en una multitud de hombres iguales, uno domine a los demás y que estos tengan que obedecer, puesto que el poder, según él, pertenece a la multitud, es decir, al pueblo.

En relación con esta última concepción, en el sentido de que el poder pertenece a la multitud, al pueblo, es que la doctrina de la soberanía popular, que tiende a la legitimidad democrática, se ha dividido en varias ramas que hemos enunciado anteriormente.

La primera, que es la llamada doctrina de la soberanía popular o fraccionada, tiene como uno de sus principales precursores a Juan Jacobo Rousseau, quien en su obra "El contrato social", considera que la soberanía del pueblo, no es más que la suma o la adición de las diferentes fracciones de la soberanía del pueblo, no es más que la suma o la adición de las diferentes fracciones de la soberanía de que está dotado cada individuo, cada persona humana, y al fusionarse, al adicionarse todas esas soberanías individuales, es como se forma lo que se llama la soberanía del pueblo, de ahí, su nombre.

Como consecuencia de esa teoría, al tener cada ser humano, cada individuo de la sociedad, una fracción de la soberanía del pueblo, esto entraña su participación en la elección de los gobernantes de una nación. Es decir, que es un derecho que tiene cada ciudadano de votar en forma

secreta, para elegir a los gobernantes, a fin de que ejerzan el poder en su nombre y representación.

Más luego, esta teoría que fue contestada por las doctrinas burguesas de la asamblea francesa de los años 1789 y 1791, combatiendo la misma al expresar que la soberanía del pueblo equivale a la soberanía de la nación, pretendiendo que nadie es titular individual de la soberanía, y que, por lo tanto, no tienen derecho a participar en la elección de los gobernantes, sino que la única soberana es la nación como tal, y solamente ella puede disponer quienes son los que tienen derecho a participar en la selección de los gobernantes. De acuerdo con esta última teoría de la soberanía nacional, la elección de los gobernantes constituye el ejercicio de una función pública, que sólo pueden ejercer determinados individuos que revisten condiciones especiales, económicas o sociales, para poder participar con su voto en la elección de los gobernantes.

De nuevo expresamos, que la llamada doctrina de la soberanía del pueblo, que tiende a la legitimidad democrática, hace algunas décadas, varias décadas, llegó a tomar una tercera forma, que aún persiste en algunos estados o naciones, que, es la doctrina de la soberanía proletariana, como la llama Duverger, al expresar que según esa doctrina, no todos los individuos son soberanos, es decir, que no pertenece a todos y cada uno de los individuos una fracción de la soberanía del pueblo, sino que de ese conjunto de entes humanos que forman la sociedad o nación, hay que distinguir entre la clase explotada y la clase explotadora, y esta última, la clase explotadora, que según los partidarios de esa doctrina debía ser eliminada, aniquilada, no participa

de ese derecho, sino que solamente puede participar para que llegue al poder, la llamada clase trabajadora o proletariado, el cual, según esa doctrina, por ser la clase mayoritaria, es la que representa al pueblo. De ahí que, en esa teoría desarrollada hace algunos años por las doctrinas comunistas, consideraban que solamente la clase trabajadora es la única que goza de este derecho de elegir a los gobernantes y participar en el poder.

#### **5.4 PODER Y DERECHO**

Hemos expuesto anteriormente, de los cuatro fundamentos del poder enunciados, tres de ellos: La naturaleza, la coerción o constreñimiento, y anteriormente, las creencias o doctrinas como fundamentos del poder. Vamos a entrar ahora, al cuarto fundamento de la autoridad o poder, a nuestro entender, si no el más importante, uno de los más importantes de ellos: El derecho.

La idea o concepto de derecho, es inseparable de la idea del poder o autoridad de los gobernantes. Todas las definiciones que se puedan dar acerca del derecho, se refieren de una u otra manera, a la coerción social, a la autoridad pública, al sistema de sanciones organizadas por la autoridad o poder, para castigar a quienes violan las reglas de derecho.

Pero en relación con el poder mismo, es necesario hacer una distinción o diferencia, entre Derecho Positivo y el Derecho Natural.

En principio, el derecho positivo refuerza el ejercicio del poder, es decir, que en principio, el derecho positivo sirve de instrumento del poder; mientras que, en principio

también, el derecho natural sirve como un medio de limitar el ejercicio del poder o autoridad.

## 6. Derecho Positivo

Vamos a examinar primero el derecho positivo, y su influencia sobre la autoridad o poder. El derecho positivo puede definirse como el efectivamente aplicado en una sociedad determinada y en un momento dado; es decir, es el contenido en constituciones, códigos, leyes, decretos, reglamentos, costumbres, sentencias de los tribunales, convenciones o acuerdos entre partes contratantes, etc.

Continuando con la noción del derecho positivo, encontraremos que en todos los grupos sociales se constata la existencia de reglas de conducta, que algunos llaman normas, de las cuales, unas constituyen simples usos sociales, como la urbanidad, la cortesía, etc. Otras de esas reglas, son las llamadas reglas morales, como las religiosas, etc. Y otras, en fin, son las reglas de derecho.

¿Cómo podemos distinguir entre todas esas reglas sociales, las reglas de derecho de las demás enunciadas? Podemos ver que las reglas de derecho se distinguen de las demás reglas sociales, en que, algunas de ellas son establecidas por la autoridad pública y en segundo lugar, pero de manera principal, porque la violación a toda regla de derecho, conlleva una sanción, aplicada por esa autoridad pública.

Según esas diferentes reglas sociales, las que constituyen simples usos sociales, cuando son violadas, tienen la reprobación de la sociedad, la burla o crítica de la sociedad, porque uno ha violado una regla de cortesía o urbanidad.

Cuando uno viola una regla moral, existe la sanción del remordimiento de la conciencia o también las sanciones metafísicas que establecen algunas religiones a sus violadores. Pero desde que una regla social es violada, y la misma conlleva una sanción por la autoridad pública, esa regla social se define como una regla de derecho. Históricamente, en las sociedades primitivas, casi todas las reglas sociales, eran reglas morales, pero con el transcurso del tiempo, se llegó al momento en el cual los grupos primitivos, decidieron sancionar a los violadores de esas reglas. Ahí se puede decir, que surgió la conciencia de que al establecer las sanciones por parte de los detentadores, o por quienes ejercen la autoridad o poder, esa antigua regla moral se convirtió en una regla de derecho. Por tanto, se puede decir, que el mejor criterio para caracterizar una regla de derecho, es la sanción de su violación establecida por una autoridad pública, por un poder.

Algunos autores han criticado en el sentido de que este criterio de la sanción por la autoridad pública, sea el carácter determinante de la regla de derecho. Así lo entienden, porque en el derecho internacional público, muchas violaciones a esas reglas de derecho, que se consideran reglas de derecho positivo, que figuran en tratados internacionales, convenciones internacionales y organismos internacionales, existe una ausencia de sanción; pero en realidad, esa ausencia de sanción, no les quita el carácter de regla de derecho, sino que en estos casos, donde no se aplican efectivamente sanciones, no quiere decir que esa deja de ser una violación a una regla de derecho, sino que podría considerarse esto, como una regla de derecho

imperfecto, pero regla de derecho al fin, que por circunstancias especiales no se llegan a aplicar los correctivos de lugar a sus transgresores.

Como dijimos, las reglas de derecho se distinguen de las demás reglas sociales, porque sus violaciones son sancionadas por la autoridad pública, como hemos explicado sumariamente, y dijimos también con anterioridad, que algunas de esas reglas de derecho, son establecidas por la autoridad pública. Como podemos ver, decimos que algunas de esas reglas son establecidas por la autoridad pública, por el hecho de que no todas las reglas de derecho son establecidas por la autoridad pública. Esto ratifica que el carácter principal para caracterizar una regla social como regla de derecho, es la sanción por parte de la autoridad pública contra los violadores de la misma.

En lo que se refiere al establecimiento por parte de la autoridad pública de algunas reglas de derecho, se explica, porque hay reglas de derecho que no son establecidas por esa autoridad. A las que son establecidas por la autoridad pública, le llaman derecho escrito o legislación, (constituciones, leyes, decretos, etc.); pero hay otras reglas de derecho positivo, que no son establecidas por la autoridad pública, como son las costumbres o derecho consuetudinario, y el llamado derecho convencional, que se refiere a los contratos o acuerdos establecidos entre particulares.

Cuadro No. 2

**Establecido por autoridad pública: sancionada su violación por autoridad pública**

a)	Derecho escrito (o legislación)	Si	Si
b)	Derecho costumbrista (consuetudinario)	No	Si
c)	Derecho convencional (Art. 1134 Código Civil dominicano)	No	Si

A) Positivo

B) Derecho Natural

**DERECHO**

En casi todos los países, entre estos República Dominicana, tienen disposiciones parecidas a las que establece el código civil dominicano, el artículo 1134, donde se establece que las convenciones legalmente contraídas por las partes contratantes, tiene fuerza de ley entre ellas. Es decir, cuando en una convención, en un contrato entre dos o más personas se acuerda algo, y ese acuerdo está dentro de la ley, si una de las partes lo viola, la autoridad pública, cuando es apoderada de esa violación, puede sancionar a causa de la misma, a su violador. Quiere decir que el carácter de regla de derecho, del derecho llamado convencional o contractual le viene, no porque es establecida por la autoridad pública, porque al contrato o acuerdo se llega entre las partes por una convención entre las mismas, sino que el carácter de regla de derecho le viene porque si una de las partes lo viola, la otra puede obtener una sanción por esa violación, por parte de la autoridad pública. Esto confirma, al igual que cuando se viola, en los países que se rigen por derecho consuetudinario o costumbrista, una regla de costumbres y las autoridades sancionan su violación, que el carácter principal de la regla de derecho, que lo distingue y lo diferencia de las demás reglas sociales, es la sanción por parte de la autoridad pública, además del otro carácter de que, algunas de esas reglas de derecho son establecidas por la autoridad pública, como son las que tienen su origen en el derecho escrito o legislación.

Ahora examinaremos la influencia del derecho positivo sobre el poder.

En relación con esta influencia, vamos a ver primero el derecho positivo como instrumento del poder, y después

vamos a examinar el derecho positivo como garantía contra el poder.

En primer lugar, el derecho positivo, en principio, sirve como instrumento del poder: primero, porque lo organiza, o sea que institucionaliza el poder; en segundo lugar, sirve para legitimar el poder; y en tercer lugar, el derecho positivo sirve como medio de expresión del poder. Vamos a ver primero, el derecho positivo como organizador del poder.

A través de las constituciones, leyes, reglamentos, etc., podemos determinar que el derecho positivo sirve para organizar el poder, es decir, crea los diferentes órganos de la estructura gubernamental o de la autoridad o poder, su competencia o atribución y su funcionamiento. De tal manera, que al organizar o establecer los organismos del ejercicio del poder, los diferentes poderes del estado, se institucionaliza el poder, es decir, se despersonaliza el poder; desaparece, como dicen algunos, lo que se denomina "el hecho del príncipe", que consiste en la actuación fantástica, unilateral de los gobernantes de antaño, no regidos por reglas de derecho, porque ya se crean organismos y estructuras que indican o señalan como pueden funcionar esos poderes, por medio de reglas de derecho. De tal manera que al institucionalizar el poder, los ciudadanos, los seres humanos, dejamos de obedecer a una persona por un nombre y apellido, o por un título, y venimos a obedecer a la autoridad ejercida por una institución, llámese órgano legislativo que crea las leyes; órgano ejecutivo o poder ejecutivo que pone en vigencia esas reglas de derecho con otras de derecho que son los decretos y reglamentos, o también obedecemos a los tribunales cuando dictan sus

sentencias; sus resoluciones, que vienen a ser también, reglas de derecho que debemos cumplir.

Esto hace que el derecho positivo sea trascendente, es decir, trasciende la vida de los seres humanos, porque dejamos de obedecer a personas, obedecemos a instituciones que permanecen aún con la desaparición física de las personas que desempeñan esas instituciones.

En segundo lugar, el derecho positivo sirve para legitimar el poder. Esto así, porque al haber una autoridad o un poder, de acuerdo con las diversas doctrinas, o la doctrina imperante en una sociedad, quien ejerce esa autoridad o poder de acuerdo con las leyes vigentes, y después de posesionado en el mismo, a la vista de la opinión pública, llega un momento en el cual se legitima. Aunque es importante diferenciar lo que es la legitimidad y la legalidad, las cuales con frecuencia, son confundidas.

La legitimidad de una autoridad o gobernante, es la conformidad de su origen y de sus actuaciones, en el ejercicio del poder, con la doctrina de la soberanía imperante en esa sociedad. Por otro lado, la legalidad es la conformidad del ejercicio de la autoridad o poder, con el derecho positivo o vigente; en especial, cuando se refiere a la conformidad con una ley, ya que, cuando se trata de conformidad con la Constitución, se trata entonces de Constitucionalidad.

En tercer lugar, encontramos que el derecho positivo sirve como un medio de expresión del poder y la autoridad. Esto lo podemos ver, examinando la forma en la cual se expresa cada uno de los poderes del estado. El legislador, o el órgano legislativo, se expresa por medio de reglas de

derecho de carácter general e impersonal, que son las leyes; el poder ejecutivo se expresa por reglas de derecho positivo, de carácter particular, que son los llamados decretos o reglamentos; y el poder judicial se expresa por medio de reglas de derecho, que son las sentencias o resoluciones dictadas por los tribunales; siendo estos tres poderes independientes el uno del otro, de acuerdo con la doctrina democrática de la soberanía popular.

En ocasión de este último resultado del derecho positivo como medio de expresión, Duverger cita que "el derecho positivo viene siendo al poder, lo que la palabra es al ser humano, su medio de expresarse".

Ya concluimos brevemente, la influencia en principio del derecho positivo sobre el poder. Vamos a ver ahora, el derecho positivo como garantía contra el ejercicio del poder.

En primer lugar, el derecho positivo, en su desarrollo social a través de la historia, ha contribuido a la desaparición de lo que se llamaba "el hecho del príncipe", es decir, que desaparezcan las decisiones antojadizas y arbitrarias que tomaban los monarcas absolutistas de los siglos pasados, porque ya pasamos con el desarrollo de la regla de derecho positivo a la institucionalización del poder, a la despersonalización del poder. También, el derecho positivo crea procedimientos protectores de los individuos, es decir, procedimientos de limitación del ejercicio del poder. Existe ya, desde hace algunos siglos, una institución que tuvo su origen en Inglaterra y se ha desarrollado a través de todos los regímenes democráticos, que es el llamado procedimiento de Habeas Corpus, que es un procedimiento existente en todas las democracias

para salvaguardar a los individuos, a los seres humanos, contra las detenciones o encierros arbitrarios de parte del poder. Además, hay muchas disposiciones en los códigos de procedimiento de diversos países, que garantizan el derecho de defensa, el derecho de que se celebren audiencias públicas para conocer de los juicios penales contra los seres humanos; de los plazos legales para uno estar obligado a comparecer a juicio, y de cumplir con determinadas reglas procesales de derecho. Entre todos esos procedimientos de protección al individuo, nos encontramos que, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que forma parte de la carta de las Naciones Unidas, y que es obligatorio su cumplimiento por parte de todos los países suscribientes de esa carta de las Naciones Unidas, hay una disposición de derecho positivo que garantiza un derecho humano, que es el artículo once, inciso primero. En este se expresa que toda persona que se acusa de un delito, tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se compruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en un juicio público, en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. Este consiste en uno de los más importantes derechos humanos, que todos los individuos, todos los seres humanos, deberíamos conocer a fondo y ejercerlo y defenderlo plenamente, con todas las fuerzas necesarias.

En reafirmación de ese derecho humano, nuestra vigente Constitución del 1994, en su artículo 10, dispone lo siguiente: *“La enumeración contenida en los artículos 8 y 9 no es limitativa, y por consiguiente no excluye otros*

*derechos y deberes de igual naturaleza*". Es decir, que abarca todos los derechos que forman parte de la "Declaración de los Derechos Humanos", por parte de las Naciones Unidas, en el año 1948, los cuales son obligatorios para todas las naciones suscribientes de la "Carta de las Naciones Unidas".

## 7. Derecho Natural

Después de haber examinado el derecho positivo como uno de los fundamentos del poder o autoridad, vamos ahora a examinar, un poco más brevemente, el derecho natural, con ese mismo carácter de fundamento del poder o autoridad de los gobernantes.

El derecho natural se podría considerar como un conjunto de creencias o doctrinas esparcidas a través del tiempo y en diferentes lugares, que han contribuido en gran manera a crear en la mente y con ciencia de los seres humanos, la existencia de un derecho no escrito, pero que se impone a gobernantes y gobernados.

Maurice Duverger define el derecho natural como "el conjunto de principios que la naturaleza ha puesto en la razón humana, que pertenecen a la naturaleza misma del hombre, y que el legislador debería tener en cuenta, incluyéndolo en el derecho positivo".

El diccionario enciclopédico abreviado Espasa-Calpe edic. 1974, pag. 823, define el derecho natural de la siguiente manera: "*primer principio que inspira invariablemente la naturaleza acerca del bien y del mal*".

## **7.1 NOCIÓN DE DERECHO NATURAL**

Las concepciones referentes a dicho tipo de derecho, son muy diversas, y han dado lugar a numerosas discusiones. Esas concepciones se pueden ordenar en dos grandes categorías: Las concepciones metafísicas, y las concepciones científicas o sociológicas. Examinemos primero las concepciones metafísicas.

Todas esas concepciones parten de la afirmación de que el derecho positivo debe ser la expresión de principios que se imponen a las autoridades públicas, a causa de su valor propio: los principios del derecho natural. Se afirma, que existe un derecho superior a los gobernantes, al cual ellos deben obedecer, al cual los ciudadanos deben someterse, aún cuando deban desobedecer para esto, a las leyes del estado. De ahí (ese deber) que podamos ver, que el derecho natural está íntimamente ligado a la moral. Además, el derecho natural está íntimamente ligado a la idea de legitimidad. La noción de derecho natural y la de legitimidad, están muy próximas, ya que la legitimidad es uno de los aspectos que presenta el derecho natural. Mientras que el derecho natural se extiende a todas las relaciones sociales, la legitimidad solamente se refiere a un solo tipo de relaciones sociales: aquellas que se refieren al poder, y a la obediencia que le es debida al mismo.

En sentido sociológico, para el sociólogo, el derecho natural es un conjunto de creencias que están esparcidas en un gran número de sociedades y en diferentes tiempos o momentos históricos, en los cuales juega un papel muy importante, gracias a su valor propio.

En su desarrollo histórico, el derecho natural ha existido desde la antigüedad clásica. Más luego, en la edad media, los teólogos de esa época, invocaban principios de derecho natural para tratar de limitar la autoridad o poder de los monarcas y emperadores de ese entonces. De ahí que veamos, que en la época de la edad media, esos teólogos católicos, desarrollaron la idea de la legitimidad del derecho de resistencia contra la opresión y las leyes injustas (de manera destacada, Santo Tomás de Aquino).

Más luego, en el siglo XVIII, los filósofos de esa época, racionalizaron esas ideas expuestas por los teólogos de la edad media, llevándolas al campo de la razón. De ahí surgió la idea o los principios de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, a continuación de la Revolución Francesa, los cuales se extendieron por todo el mundo.

Por otra parte, el derecho natural ha servido como fuente del derecho positivo y ha sido fuente del derecho positivo desde varios aspectos. En primer lugar, el derecho natural sirve con frecuencia de motivación o de justificación al legislador del derecho positivo, para que, al dictar o aprobar diversas leyes que consideran que su aplicación es necesaria, las motivan mediante considerandos que abarcan ideas de derecho natural, como el bien común, el interés social, etc., a fin de justificar la ley que es aprobada y para que sea cumplida por todos. Por ejemplo, el Principio I del Código de Trabajo Dominicano, señala lo siguiente: "El Trabajo es una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Este debe velar porque las normas del derecho de trabajo se sujeten a sus fines esenciales, que

son el bienestar humano y la justicia social". Igualmente, cuando en algunas leyes hay ambigüedad, obscuridad o silencio, los jueces necesitan entonces apelar a conceptos, a nociones de derecho natural, para decidir o fallar según la equidad, que es un principio básico del derecho natural.

Además, algunas constituciones han llegado a establecer en sus reglas o normas de carta fundamental, la idea de la legitimidad de la resistencia contra las leyes injustas, es decir, que han llevado al campo de esa regla de derecho positivo, de la carta fundamental, la idea de derecho natural, de la legitimidad del derecho de resistencia contra las leyes injustas.

Por ejemplo, en nuestra constitución del año 1963, en su artículo 81, se estableció ese principio de derecho natural, pero entonces, establecido en la constitución como regla de derecho positivo: *"Art. 81. - Se declara legítima la resistencia encaminada a la protección de los derechos humanos consagrados más arriba, los cuales no excluyen los demás que esta Constitución establece, ni otros de igual naturaleza o que sea una resultante de la soberanía del pueblo y del régimen democrático"*.

## **7.2 INFLUENCIA DEL DERECHO NATURAL SOBRE EL PODER**

Como hemos dicho, la teoría del derecho natural, ha sido elaborada, ha sido esparcida a través del mundo, como una idea para resistir al poder. Es decir, que por lo general, sus partidarios son los oponentes del poder.

Al utilizarse como un medio de resistencia al poder, arguyendo que hay un derecho que está por encima del

poder de los gobernantes, que está por encima de los gobernados, y que todos deben obedecer, se afirma la idea de la trascendencia del derecho. O sea, que hay un derecho que trasciende al poder de los gobernantes, que va más allá de la vida de los gobernantes. Esta idea, es combatida por algunos al denegar la existencia del derecho natural, y exponer que el único derecho válido, es el que se encuentra en las reglas de derecho positivo. A estos partidarios de la negativa sobre la existencia del derecho natural, y de la afirmación de que el único derecho existente es el positivo, se les llama la Escuela o los teóricos del positivismo jurídico, que considera que el único derecho existente es el creado por el ser humano.

Como hemos dicho, el derecho natural, sirve como medio de resistencia al poder, para oponerse al poder, pero, algunas veces, ese derecho natural ha sido utilizado como un medio de afianzamiento del poder de los gobernantes. En el mundo, a través de la historia, han existido gobernantes que se apoyan en el derecho natural, para lograr afianzar, reforzar su poder. Por ejemplo, en España, el generalísimo Francisco Franco, mientras gobernó, hizo imprimir una moneda con la efigie de él, donde se leía más o menos, "Francisco Franco, caudillo español, por la gracia de Dios". Aquí, en nuestra República Dominicana, Rafael Leonidas Trujillo, se hizo llamar, y otorgar el título de Benefactor de la Patria y Padre de la Patria Nueva, y en una ocasión, hubo algunas personas que intentaron darle el título de Benefactor de la Iglesia, lo cual no fue logrado, porque al parecer, fue rechazado por el Vaticano.

De todas maneras, han existido gobernantes, que utilizando principios de derecho natural, han tratado, lográndolo algunas veces, afianzar, o confirmar, o reforzar su poder de gobernante.

Hasta aquí, hemos completado los diferentes fundamentos de la autoridad o poder, que señalamos más arriba, que son: la naturaleza, la coerción o constreñimiento, las creencias o doctrinas, y el derecho. En relación con el derecho, vimos los conceptos e influencia del derecho positivo, y los del derecho natural.

Vamos a examinar ahora, con respecto a la autoridad o poder de los gobernantes, el cuadro o marco esencial, dentro del cual se desarrolla el concepto de la autoridad o poder, que es El Estado.

Lo examinaremos como el marco o cuadro fundamental del ejercicio del poder, pero tomando en cuenta además, los otros cuadros o marcos sociales, donde se ejercita el poder.

## 8. El Estado

El fenómeno del poder se manifiesta en todos los grupos humanos, en todas las sociedades.

Cada uno de ellos, es el cuadro o marco esencial en cuyo interior se desarrolla un poder. Pero esos grupos sociales o marcos donde se manifiesta el poder o autoridad en diferentes formas y grados, no están aislados unos de otros; todos están unidos por una interrelación de sus poderes o autoridades. Según el Lic. Manuel Amiama, *"El Estado es una comunidad social, mas o menos numerosa,*

*con una organización gubernativa propia e independiente de toda otra comunidad, y asentada en un territorio propio*". De todas maneras, el Estado, es una sociedad, a nuestro entender la más perfecta, hasta el momento actual, a pesar de ciertas tendencias internacionales, donde se desarrolla el poder o autoridad de los gobernantes, sobre el grupo social que en conjunto se llama Estado.

Harold J. Laski, político inglés, en su libro **"Introducción a la Política"**, edición 1960, expresa lo siguiente: *"El Estado es un medio de regular la conducta humana, por eso, el estado solo tiene derecho a la victoria, cuando prueba a sus conciudadanos, que sus leyes han de serle de mayor provecho, por lo tanto, su soberanía depende de la calidad de vida que proporcione a sus miembros"*.

El profesor Georges Bourdeau autor de la obra **"Derecho Constitucional e Instituciones Políticas"**, edición 1962, define el Estado de la siguiente manera: *"El Estado es el titular abstracto y permanente del poder, del cual los gobernantes no son más que agentes de ejercicio esencialmente pasajeros. El Estado, es una explicación, una justificación, y una utilización del fenómeno social, que es el poder"*.

En relación con el vocablo Estado, Maurice Duverger, en su obra **"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"**, edición de 1962, dice lo siguiente: *"La palabra Estado tiene dos sentidos diferentes. Sin duda, un parentesco visible relaciona esas dos significaciones. El Estado, en el primer sentido, es decir, Estado-gobierno, designa al conjunto de gobernantes de una nación soberana, o sea, de un Estado en el segundo sentido, es*

*decir, Estado-nación. En definitiva, el segundo sentido, de Estado nación, es más amplio que el primero, y en cierto sentido, lo engloba."*

## **8.1 EL ESTADO-NACIÓN**

Continuando, Maurice Duverger, expresa que "*Estado-Nación, es un grupo humano, una comunidad la cual se distingue de las otras por varios criterios; los lazos de solidaridad son particularmente intensos en ellos, y su organización es particularmente poderosa. Los Estados-Naciones - continua diciendo Duverger - constituyen en la hora actual, las comunidades humanas mejores organizadas políticamente"*.

En relación con los dos sentidos o acepciones del vocablo Estado, el Estado-gobierno y el Estado-nación, vamos a examinar por ahora, lo que es el Estado-nación, o el grupo social por excelencia, donde se desarrolla el poder o autoridad. Más adelante, trataremos el concepto de Estado-gobierno, cuando veamos las diferentes estructuras gubernamentales.

## **8.2 SOBERANÍA DEL ESTADO-NACIÓN**

El Estado-nación, se diferencia de los demás grupos humanos, por dos características esenciales: primero, por la perfección de la organización gubernamental; y segundo, por la intensidad de los lazos de solidaridad de los miembros integrantes del Estado. Veamos primero, la primera característica mencionada.

En relación con el carácter de la perfección de la organización gubernamental superior del Estado, veremos primero, la relación o división de trabajo entre gobernantes; segundo, el sistema de sanciones organizadas; y tercero, la disposición de la fuerza material más grande. Examinemos a continuación el primer concepto: En todo Estado-nación moderno, existen, sobre todo en las llamadas democracias, una división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), encargados cada uno, de una de las ramas de los tres poderes del Estado. El legislativo es el encargado de establecer las reglas de derecho generales, impersonales, adjetivas. El ejecutivo, es el encargado de poner en vigencia, por actos materiales, o por reglas de derecho particulares, las reglas de derecho general establecidas anteriormente por el poder legislativo. El poder judicial, por último, pero con tanta importancia como los anteriores, es el encargado de juzgar y sancionar, a quienes cometen las transgresiones a las reglas de derecho del Estado. Esta división de trabajo del Estado-nación, es muy superior a cualquier otra división de trabajo, en sociedades comerciales, sociedades incorporadas, sociedades políticas, sociedades culturales, científicas, religiosas, etc. Es decir, que esa división de trabajo en el Estado nación, es muy superior a la división de trabajo y de organización que existen en los demás grupos humanos.

En segundo lugar, en lo que se refiere a los sistemas de sanciones organizadas, encontraremos que en el Estado, existen leyes en general, códigos penales, códigos de procedimientos, etc. en los cuales se establecen las sanciones que deben ser aplicadas a cada ciudadano cuando

transgrede o viola una regla derecho. Además de existir esas reglas sancionadoras, existen los tribunales, que son los organismos encargados de poner en vigencia o aplicación, esas reglas sancionadoras. Y, luego que es dictada la sentencia por los tribunales, vienen entonces los sistemas carcelarios, los sistemas en los cuales se da cumplimiento efectivo y práctico, a las sanciones decididas por el poder judicial. Este sistema de sanciones organizadas, es muy superior, a cualquiera que exista en otros grupos sociales, tales como los comités de vigilancia, los comités de disciplina, etc., los cuales pueden aplicar sanciones transitorias, o expulsiones o suspensiones de miembros del grupo social.

En tercer lugar, en caso de conflicto entre las disposiciones legales y sancionadoras del Estado y las disposiciones estatutarias o reglamentarias de los demás grupos sociales, naturalmente, el Estado dispone, para aplicar con toda la fuerza necesaria, su fuerza material, que es mucho más grande y más organizada, para poner en vigencia sus decisiones, por encima de las demás decisiones de los otros grupos humanos.

El otro carácter que sirve para diferenciar al Estado de los demás grupos humanos, en lo que se refiere al ejercicio del poder dentro de cada uno de esos grupos sociales, está la intensidad de los lazos de solidaridad. En el Estado nación, hasta ahora, los lazos de solidaridad humana, que se llama patriotismo, nacionalismo, etc., son muy superiores a los lazos de solidaridad que existen en los demás grupos humanos, como la solidaridad deportiva, religiosa, cultural, técnica, etc.

Los elementos que determinan esa solidaridad entre los miembros del Estado-nación, que determinan lo que se llama comunidad nacional, son: por un lado los llamados elementos espirituales y elementos materiales; y por otro lado, también entra en juego, el papel de la historia en cada estado-nación, y los prototipos que se crean con esas historias.

Entre los elementos materiales y/o espirituales están, la comunidad de religión, la comunidad de lengua, comunidad de territorio, comunidad de aspiraciones sociales del grupo llamado Estado, y los ideales comunes en sentido general que abarcan esa comunidad nacional, que se llega a llamar, o que llega a integrar lo que comúnmente se denomina como nacionalismo. Además, entre esos elementos que determinan la intensidad de los lazos de solidaridad, se encuentra la historia que se forja sobre sí mismo cada pueblo. Con frecuencia, se ve que en cada nación se forja una historia de los hechos que abarcan, algunas veces, desde su vida de antes de ser independiente hasta los tiempos recientes, que es una historia, muchas veces no objetiva, sino, en las cuales entran en juego muchos mitos históricos, que son creados por los historiadores, con el fin de determinar el surgimiento de prototipos a ser seguidos por los demás miembros de la sociedad, es decir, a ser seguidos o copiados por los miembros de la sociedad, a fin de lograr el desarrollo colectivo humano, económico, político y religioso de una nación.

Vamos a ver ahora la relación entre el Estado nación, sus características de perfección de organización gubernamental y de intensidad de los lazos de solidaridad,

en relación con los otros cuadros o marcos sociales donde se ejerce el poder.

Hasta el momento actual, y por lo que se ha explicado, existe una supremacía del Estado, que ha dado origen a la teoría de la soberanía del Estado, es decir, que está por encima de los otros grupos humanos. En cierto sentido, el Estado y su estructura, tienden a absorber las comunidades más pequeñas, que funcionan en su interior. Por ejemplo, las sociedades comerciales necesitan y tienen, para nacer, vivir o actuar, de disposiciones legales, de derecho comercial, que establecen la forma en la cual pueden surgir, y en la cual pueden mantenerse, por medio de leyes comerciales, leyes adjetivas emanadas del organismo legislativo del Estado. Otras sociedades incorporadas, que no persiguen beneficios pecuniarios, para nacer y actuar con personalidad jurídica, necesita llenar los requisitos de la ley 520 del Estado, para que puedan actuar en la vida jurídica y social; es decir, dependen también de disposiciones o reglas de derecho establecidas por el Estado. Igualmente, las demás sociedades culturales, deportivas, técnicas, religiosas, necesitan para su surgimiento a la vida activa y para su mantenimiento, de reglas de derecho positivo establecidas por el órgano legislativo del Estado. De ahí que se compruebe, la superioridad del Estado sobre todas las comunidades más pequeñas que funcionan en su interior.

En cuanto a otras comunidades sociales, tan grandes como el Estado, que forman otros Estados-naciones, a través de la historia se han hecho grandes esfuerzos en darle una fuerza jurídica internacional, que sea superior a la soberanía del Estado. Esto todavía no se ha logrado mundialmente, en el sentido que todos los Estados-naciones tengan una

absoluta igualdad de derechos. Aún más, en los últimos años se ha tratado de poner en vigencia la teoría de la globalización, donde se tratan de equiparar normas de tributación aduanal, iguales para todas las naciones; eso está todavía en vías de aplicación y de cumplimiento final en varios años, lo cual, según nuestra modesta opinión, perjudicará a los pequeños Estados-naciones, y beneficiará a los grandes, con superior desarrollo económico y social.

Es bueno aclarar algunos puntos en relación con los organismos internacionales, OEA, Naciones Unidas, Comunidad o Unión Europea, etc. Esas instituciones internacionales están integradas por delegados o embajadores, miembros de cada Estado-nación soberano y que, por tanto, el papel de esos delegados, es expresar allí, los deseos, las intenciones y las decisiones emanadas de los gobiernos soberanos que les designaron como representantes o embajadores. Además, hay ciertas diferencias, como la institución denominada Organización de Naciones Unidas, donde hay un organismo, el Consejo de Seguridad, formado por las grandes naciones y varias pequeñas naciones, en el cual las grandes naciones, tienen el llamado derecho al veto, lo que rompe la supuesta igualdad entre todos los Estados soberanos, y le da cierta preeminencia, a los Estado-naciones grandes, sobre los pequeños Estados naciones.

### **8.3 SUPREMACÍA DEL ESTADO Y SOBERANÍA DEL ESTADO**

Todavía en la época actual se habla de la supremacía del Estado. Esta supremacía, es un hecho material, el hecho

material de que el Estado está aún por encima de los demás grupos humanos que existen en su interior. Esa supremacía del Estado, se traduce al campo del derecho, para que se hable entonces, de soberanía del Estado. Mientras la supremacía del Estado es un hecho material, la soberanía del Estado, significa o encierra una doctrina en la cual se expresa el hecho material de la supremacía del Estado, pero dentro del campo del derecho. Es decir, que la soberanía del Estado es una doctrina o teoría jurídica que expresa en el campo del derecho, el hecho material de la supremacía del Estado.

Al hablar de soberanía, nos encontramos que ya, anteriormente, habíamos expresado algo sobre la soberanía. Pero, entre lo que se ha hablado anteriormente sobre soberanía, y la soberanía de la que estamos hablando ahora, hay una diferencia. La soberanía de la que se habló anteriormente, es la soberanía en el Estado, es decir, que consagra al soberano, al titular o dueño original del poder, que es a lo que se refiere la soberanía en ese sentido (en el Estado), y que en los Estados democráticos modernos, donde predomina la doctrina de la soberanía popular, o llamada fraccionada, el pueblo es el soberano, o sea, que cada ciudadano tiene una porción proporcional de la soberanía y que la suma de esas fracciones, forman la soberanía total en el Estado, es decir, del titular o dueño original del poder.

Esta doctrina de la soberanía en el Estado, está consagrada en el artículo 2 de nuestra constitución dominicana, donde se expresa que el pueblo es el soberano, y donde consta textualmente que: "*la soberanía nacional*

*corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación*"; o sea, que la teoría de la soberanía en el Estado, se refiere al dueño titular original del poder en el Estado. Esa es la doctrina de la soberanía que ya hemos explicado al comienzo de la materia.

La teoría de la soberanía a la que nos referimos ahora, es la teoría de la soberanía del Estado, que corresponde a la nación, que está consagrada en el artículo 3 de nuestra constitución, donde se establece textualmente: "La soberanía de la nación dominicana, como Estado libre e independiente, es inviolable. La República, es y será siempre libre e independiente de todo poder extranjero. Por consiguiente, ninguno de los poderes públicos organizados por la presente constitución, podrán realizar o permitir la realización de actos que constituyen una intervención directa o indirecta, en los asuntos internos y 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 esta constitución. El principio de la no-intervención, constituye una norma invariable de la política internacional dominicana, etc." Es decir, que la soberanía del Estado, se refiere a lo que acabamos de explicar, que es la expresión jurídica de la supremacía del Estado, sobre los demás grupos sociales que funcionan en su interior, o los demás grupos humanos que constituyen Estados-naciones, al igual del que se señala.

Esa soberanía del Estado, es decir, la que se refiere a la supremacía del Estado desde el punto de vista jurídico, además de estar sometida a ideas o tendencias modernas

de internacionalización, de globalización, está sujeta a ciertas tendencias que tienden a disminuir esa soberanía del Estado, que consisten o se refieren a la existencia de los llamados Estados federales. Los Estados federales, son aquellos en cuyo interior, hay grupos humanos que gozan de cierta autonomía, denominados Estados federados, que, unidos, constituyen el total del Estado federal. Pero siempre, el Estado federal, donde existe, permite o admite, ciertas reglas interiores de los Estados federados, que no pueden ser violadas. Según tengan importancia esas reglas de derecho de los Estados federados, hay o no una limitación, más o menos fuerte, a la fuerza del Estado federal. En los Estados federales, además de existir una constitución federal, existen las constituciones de los Estados federados, que por norma general, no pueden contener reglas que contradigan a las disposiciones de la constitución federal. Ejemplo de esos Estados federales son, los Estados Unidos de Norte América, Estados Unidos del Brasil, Estados Unidos de Méjico, etc.

Como dijimos al iniciar estas ideas acerca del derecho constitucional, en lo que se refiere a los problemas de la autoridad o poder de los gobernantes, que se encuentran en la base de todos los regímenes políticos, señalamos que primero examinaríamos los problemas relativos a la autoridad o poder de los gobernantes. Ya hemos estudiado los fundamentos del mismo, y el cuadro fundamental donde se ejerce; dijimos que, en segundo lugar, examinaríamos la forma de escoger, o de ser designados los gobernantes; en tercer lugar, examinaríamos la estructura de los gobernantes, es decir, como están conformados los distintos órganos del

Estado o del gobierno; y que, en cuarto lugar, veríamos los límites que conlleva el ejercicio del poder. De tal manera, que vamos ahora a entrar a la segunda parte señalada: la forma de ser escogidos o electos los gobernantes.

## 9. Designación de los Gobernantes

En relación con la designación, escogimiento o elección de los gobernantes, debemos comenzar señalando, que en la antigüedad, los gobernantes no eran elegidos. Ellos detentaban el poder porque eran considerados, con frecuencia y en la gran mayoría, como Dioses. Además de ser dioses, ejercían el poder sobre la sociedad donde regían, el poder político. El ejercicio de su poder, era considerado algo natural, como ver llover, ver que sale el sol, que cae la noche, etc., como un don de la naturaleza, como un don perteneciente a dioses.

La idea de elegir a los gobernantes, es una idea moderna, de tal manera, que hoy en día, en las llamadas democracias de los países occidentales, existe la tendencia a definir a los regímenes democráticos, como los regímenes donde los gobernantes son elegidos por votos o sufragios, ejercidos libremente y sin estar sujetos a ninguna condición de capacidad o de posición económica.

Las teorías democráticas han dado a través de la historia, una importancia o significación distinta al sufragio o elección. Esta diferencia de importancia, ha tenido su origen en las diferentes controversias que han existido, entre las distintas sociedades, en relación con el problema de la representación política.

Ni en las democracias antiguas, ni en las teorías de Rousseau, la democracia se define por el sufragio. En realidad, es en el siglo XIX, que se han relacionado íntimamente esos dos conceptos. En las democracias antiguas, como la ateniense, había elecciones en las ciudades griegas, para la designación de algunos magistrados, pero su concepto de democracia, descansaba principalmente, en la participación directa del gobernado (el pueblo ateniense) en las tomas de decisiones. Este pueblo se reunía en Asamblea en la colina Pnix, donde tomaba decisiones directamente; en ella elegían a los magistrados para el ejercicio de determinadas funciones. Pero esas elecciones, no las hacían por medio de sufragios o votos, como en los tiempos modernos, sino que elegían a la suerte porque para ellos, elegir a la suerte era dejar las decisiones en manos de los dioses; y en su concepto de democracia, procuraban que esa elección de los magistrados y funcionarios, tuvieran cortos períodos de duración en sus funciones y además, era prohibida la reelección de los funcionarios. Tales procedimientos tenían como fin la posibilidad de que cada ciudadano ateniense tuviera muchas oportunidades en su vida, de haber sido magistrado o funcionario, y esto constituía uno de los principios en los que descansaba su concepto de democracia.

De tal manera, el concepto fundamental de democracia en Atenas, descansaba, primero, en la participación del pueblo en la toma directa de decisiones; segundo, en la elección de los magistrados y funcionarios a la suerte; y tercero, en la votación frecuente y los cortos periodos de ejercicio en sus funciones de esos magistrados, para darle

muchas oportunidades a cada ciudadano, de llegar a ser funcionario o magistrado, por lo menos una vez en su vida.

En realidad, es en el siglo XVIII, con el crecimiento y expansión de los Estados naciones, donde ya era imposible utilizar el método del pueblo ateniense de reunirse a tomar sus decisiones directamente, cuando nace la idea y la necesidad de crear la representación nacional para fines del ejercicio del poder en esas sociedades grandes, y comienza entonces a asimilarse la idea del sufragio, y el concepto de democracia.

Por otra parte, con el desarrollo de la historia, nos encontramos con que, en las llamadas democracias marxistas, se pensaba en el sufragio o la elección de los gobernantes por parte del pueblo, como una cuestión secundaria, ya que en estas democracias marxistas se concebía que en realidad no había una elección sincera donde participaran conjuntamente la clase explotada y la clase explotadora, y que, por lo tanto, donde regía un régimen marxista, no era necesario realizar una elección o sufragio como en las demás democracias occidentales, ya que para los marxistas, el poder está en manos del pueblo, considerando al pueblo como la clase mayoritaria, o clase explotada, constituida por trabajadores y empleados. Por esta razón, se consideraba siempre en los regímenes marxistas, que el pueblo estaba en el poder, descartando de esa manera, la idea de que el sufragio o elección era un derecho ciudadano para escoger a los gobernantes.

Realmente, es en el siglo XIX, cuando comienza a desarrollarse con mas fuerza, la asimilación o semejanza, entre democracia como régimen político, y el sufragio o

elección, ya que todas las luchas políticas de este siglo, han girado alrededor de la elección o del sufragio, tratando cada vez mas, de ensanchar el derecho del voto de la ciudadanía. Pero esa lucha ha dado lugar a que se amplíe esa concepción de asimilación de democracia y sufragio, y se ha llegado a asimilar también a las democracias donde se ejerce el voto, con la idea de régimen liberal, en el cual los gobernados gozan de las libertadas publicas fundamentales.

Como ya dijimos, al crecer los Estados naciones, en número de habitantes y territorio, el ejercicio del poder en forma directa por parte del pueblo, fué considerado como imposible. De tal manera que, siendo el pueblo el soberano y el titular original del poder, y al no ser posible ejercerlo directamente debido al gran número de habitantes, se encuentra ese, entonces, en la necesidad de llegar a establecer representantes que ejerzan ese poder en su nombre y lugar. De ahí, que las primeras definiciones que se han dado sobre la elección, son las que consideran como "el acto por el cual el pueblo escoge o designa a sus representantes, para que ejerzan el poder en su nombre y representación". De tal manera, que en ese concepto democrático, de elegir a todos los gobernantes (los del poder Ejecutivo, presidentes, ministros, etc.; los que detentan el poder Legislativo para dictar o elaborar reglas de derecho generales; y los que detentan el poder Judicial, que imparten justicia en los tribunales), ninguno de ellos viene a ser titular original del poder, ninguno tiene un poder propio, sino que ese poder se mantiene como algo que es propiedad del pueblo soberano, y esos funcionarios vienen siendo

representantes del pueblo para ejercer el poder, sea este legislativo, ejecutivo o judicial.

## 10. Democracia y Representación Política

Pero al desarrollar esa idea de que por medio del sufragio o elección, el pueblo soberano, titular original del poder, elige a sus representantes para que ejerzan el poder en su nombre, se asimiló el concepto de elección, con el concepto de representación, el cual ha variado a través del tiempo y según diferentes doctrinas. Por ejemplo, para Montesquieu, Locke y Rousseau, la idea de la representación dió lugar a que ellos elaboraran las primeras doctrinas acerca de la misma, pero al tratar la representación política, ellos tomaban la palabra "representación" en sentido jurídico, de tal manera, que en sentido general y en síntesis, para ellos, la representación que se produce al elegir a los gobernantes, consistía en un mandato jurídico, y lo asimilaban con la idea del contrato de mandato establecido en el código civil, definido, mas o menos, como el acto mediante el cual una persona llamada mandante, que en este caso sería el pueblo, le da a otra persona llamada mandatario, que vendría siendo el gobernante, un poder o autorización, para hacer o dejar de hacer determinados actos en nombre o representación del mandante, quedando obligado el mandante por los actos que realice su mandatario.

De ahí que esa teoría jurídica de considerar el poder ejercido por los gobernantes en nombre del pueblo como

un contrato jurídico, conllevara a que se pretendiera con frecuencia, considerar que cuando los representantes o mandatarios, ejerciendo el poder en virtud del mandato jurídico, no cumplieran, o cumplieran mal, el mandante, en este caso el pueblo, tenía derecho a revocar ese poder, es decir, a destituir esos gobernantes.

Más luego, con el desarrollo en el tiempo de las ideas políticas acerca de la democracia, se fue echando de lado esa idea del mandato jurídico y de la representación jurídica, para caer entonces en la idea o doctrina de una representación sociológica. Se quería que, con la elección de los gobernantes por parte de los ciudadanos, el resultado de esa elección conllevaría una asimilación o un parecido entre los gobernantes elegidos, con la aspiración o voluntad del pueblo, es decir, como lo expone M. Duverger, se quería conseguir como cuando se pinta un paisaje, que el pintor (que viene siendo el pueblo), al pintar un cuadro sobre un paisaje, el cuadro se asemeje a la realidad del paisaje natural pintado. Entonces esta idea se asimiló, de tal manera, que el resultado de la elección determinara que el gobernante elegido y sus acciones, sus creencias, sus doctrinas, y su sistema político, se asemejara al deseo o la voluntad política de los ciudadanos que lo eligieron. A esto fue que se llamó una representación sociológica.

En relación con este tipo de representación, se ha llegado a distinguir entre los partidarios de esa doctrina, que existen dos tipos de representación sociológica: representación de opiniones y representación de voluntades.

Por ejemplo, para algunos tratadistas partidarios de esa idea, en los países grandes, con numerosas poblaciones y

numerosos partidos políticos, donde existen partidos mayoritarios y partidos minoritarios, cuando se hace una elección, se produce una representación de opiniones, es decir, que los partidos minoritarios, a sabiendas que no van a obtener el poder ni a tener representantes debido a ser minoritarios, sus partidarios emiten sus votos de todas maneras, para expresar su opinión sobre el tipo de gobierno ideal que ellos quisieran que ejerciera el poder en su Estado-nación, y por esto se le llama sistema de representación de opiniones de los miembros de numerosos partidos. Ejemplos de esto ocurren en Francia e Italia.

Pero por otro lado, esa idea de representación sociológica da lugar, a que en otros casos, se diga que sociológicamente hay una representación de voluntades, por ejemplo, en Inglaterra, con dos grandes partidos mayoritarios (aunque hay otro muy minoritario), cuando los ciudadanos ingleses depositan su voto para elegir los representantes para que los gobiernen, se considera que se manifiesta una representación de voluntades, porque el ciudadano inglés vota con la voluntad de que su partido sea en esa ocasión mayoritario y que ejerza el poder siguiendo los principios democráticos de ese partido.

Los estudiosos de la representación sociológica también han llegado a considerar dos tipos de democracias: la democracia directa y la democracia mediatizada. Duverger, en su obra *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, llama democracia directa a un *"régimen político en el cual los ciudadanos designan ellos mismos, en hecho, directamente (cual que sea el procedimiento jurídico) al jefe del gobierno. Tal es el caso en Gran Bretaña y en los*

*Estados Unidos, por medio de procedimientos diferentes".* En cambio, Duverger considera también, que en los Estados del oeste del continente europeo, donde el régimen parlamentario funciona con partidos numerosos, el jefe de gobierno es designado por directores de los partidos, según combinaciones que escapan a la voluntad de los ciudadanos y que se realizan sin la expresión o decisión directa de ellos; en este sistema, los electores eligen solo a los diputados o miembros del Parlamento, después estos eligen libremente al jefe de gobierno, y lo revocan también libremente. Ellos juegan a ese respecto, un papel de mediadores, de ahí que entonces, Duverger llame a ese tipo de sistema, democracia mediatizada.

## 11. La Elección o Sufragio: Diversas ideas acerca de la misma.

La idea de democracia implica que en un país rija francamente el sufragio universal, es decir, el voto de todos los ciudadanos por igual. Pero esa idea siempre fue peligrosa en los inicios de la puesta en práctica de las elecciones, ya que existían varios grupos políticos que veían amenazadas sus prerrogativas políticas y económicas frente a las masas populares. Es decir, después de la Revolución Francesa, en la cual triunfó la burguesía sobre la aristocracia, y posteriormente a esa revolución, se fueron desarrollando ideas por la lucha entre la clase burguesa triunfante, y la clase popular mayoritaria. La clase burguesa le temía a las clases populares, no quería que se llegase a la

idea del desarrollo de un sufragio donde todos los ciudadanos participasen por igual, sino que trataron por medios desviados, mantener al pueblo en una situación en la cual no tuvieran derecho al sufragio todos los ciudadanos.

En la mayoría de las naciones donde ha surgido la idea de sufragio o elección de los gobernantes, como consecuencia del establecimiento de un régimen democrático, no se estableció directamente, desde su inicio, el sufragio universal, sino que este fue precedido de una fase transitoria, la del llamado sufragio restringido.

De tal manera, que en la lucha política después de la revolución francesa, en la mayoría de los países, se han esparcido las ideas de lo que se conoce como electorado-derecho y electorado-función. La teoría del electorado-derecho tiene su fundamento en la doctrina patrocinada por Juan Jacobo Rousseau, de la llamada soberanía fraccionada, según la cual, cada ciudadano es propietario de una porción proporcional de la totalidad del poder, y que la suma de todas esas fracciones de poder que poseen los ciudadanos, es lo que conforma la soberanía popular, y por tanto, en virtud de esa porción de soberanía que tiene cada ciudadano, él mismo tiene el derecho de participar con su voto para escoger a los gobernantes de una nación, y en consecuencia, al ejercer cada uno este derecho, según le indique su conciencia y voluntad, quedará en libertad de usar o no el mismo, en virtud de la fracción de soberanía que le pertenece, según hemos indicado anteriormente.

Por el contrario, se desarrolló otra doctrina a la par de la soberanía popular o fraccionada, llamada la soberanía nacional, cuyos principales autores eran los burgueses que dominaban

la sociedad después de su triunfo sobre la aristocracia. Barnave, político francés, citado por Maurice Duverger en su obra, expresaba lo siguiente. *“La calidad de elector no es mas que una función pública a la cual nadie tiene derecho, y la cual la sociedad dispensa según como lo mande o prescriba su interés.”*. Aseguida, continua Duverger citando: *“Si la nación estima que su interés lo exige, ella podrá disponer la obligatoriedad del ejercicio del poder electoral, prohibiendo las abstenciones”*. Es decir, con la doctrina de la soberanía nacional, se dio inicio a lo que se llama doctrina del electorado-función, que sugiere que cada ciudadano que participa en una elección, actúa como un funcionario cuando la nación le permite ejercer esa función. El cómo los ciudadanos pueden ejercer esa función, lo veremos mas adelante al desarrollar la teoría del sufragio restringido.

## **11.1 SUFRAGIO RESTRINGIDO**

Se llama sufragio restringido aquel en el cual el poder electoral no es concedido a todos los individuos, sino solamente a algunos que llenan determinados requisitos o condiciones de posición económica o de capacidad. Es decir, que este tipo de sufragio está condicionado por niveles de fortuna o de capacidad. Este sistema se ha dividido en dos formas distintas: Voto censatario o censal y el voto capacitario o de capacidad.

El sufragio censatario o censal era aquel en el cual los ciudadanos, para poder participar con su voto en la elección de los gobernantes, debían pagar una suma o tasa electoral, llamada censo electoral, generalmente bastante alto. Con

esto se eliminaba del voto, a las clases de bajo nivel económico que no podían cubrir o pagar el citado censo o tasa electoral. Frente a las grandes críticas que se desarrollaron en varios países, arguyéndose que si las clases más pobres estaban obligadas a defender una nación al igual que las clases adineradas, pues era justo que ellos tuviesen el derecho al voto. Al fin, bajo presiones y luchas políticas, se cedió el paso al voto sin el pago del censo. Por otra parte, se invocó también el llamado sufragio capacitario, el cual exigía para ejercer el voto, cierto grado de capacidad intelectual. Esta forma también ha ido desapareciendo, y solamente subsiste en algunos países donde se mantiene todavía ese sistema y donde no se permite el voto a personas analfabetas, ya que se considera que no tienen conciencia de lo que van a hacer al no saber leer o escribir. Este sistema de prohibición a los analfabetos, no parecería antidemocrático, en las naciones donde existe un índice bajo de analfabetismo (Costa Rica, por ejemplo), ya que serían muy pocas las personas que dejarían de ejercer el derecho al voto; pero en los países subdesarrollados o en vía de desarrollo, que tienen un alto porcentaje de analfabetos, el sufragio capacitario que solo permite el voto a los que saben leer y escribir, este sistema, entonces si resulta ser antidemocrático, y va en contra del derecho al sufragio como un derecho surgido de la soberanía del pueblo. En nuestra primera constitución de 1844, para citar un ejemplo, aunque se decía al comienzo de la misma que regía la democracia fundada en la soberanía popular, existía un sufragio restringido, a consecuencia de las doctrinas que imperaban para esa fecha en diversas naciones. En esa primera constitución, en su artículo 160,

se decía lo siguiente respecto del voto: *“Para ser sufragante en las asambleas primarias, es necesario: Primero, ser ciudadano en el pleno goce de los derechos civiles y políticos; Segundo, ser propietario de bienes raíces, empleado u oficial del ejercito de tierra o mar, o patentado por el ejercicio de alguna industria o profesión, o profesor de alguna ciencia o arte liberal, o arrendatario por seis años a lo menos de un establecimiento rural en actividad de cultivo”*. De tal manera, que lo establecido realmente por nuestra primera constitución era un sufragio restringido, censal en el sentido en que exigía la posesión de determinados bienes o rentas, pero también capacitario, en la medida en que exigía cierta capacidad para ejercer el voto. (Es necesario tener en cuenta las doctrinas imperantes en la época, a mediados del siglo pasado, cuando se elaboró esta primera constitución del 1844).

## **11.2 SUFRAGIO UNIVERSAL**

El sufragio universal se puede considerar desde el punto de vista jurídico, aquel sistema en el cual el elector no está sujeto a ningún requisito o condición, ni de capacidad ni de posesión de bienes o fortuna, para participar en unas elecciones con su voto. Es decir, que el sufragio universal, donde existe, es en virtud de la vigencia de la doctrina del electorado-derecho. O sea, que los ciudadanos en la democracia de la soberanía popular o fraccionada, con su sufragio ejercido libremente, ejercen un derecho para elegir a los gobernantes, a fin de que los representen en el ejercicio del poder, el cual deben ejercer en nombre y representación

del pueblo, titular original y único del mismo. Pero aun tratándose del sufragio universal, en algunas épocas y países, se han permitido algunas limitaciones en este sistema, que si no son graves, no atentan a la universalidad del derecho al voto. Estas limitaciones son de 5 tipos:

- Las limitaciones por el sexo
- Las limitaciones por la edad
- Las limitaciones por causa de indignidad
- Las limitaciones por la raza
- Las limitaciones relacionadas con la condición de militar

Vamos a examinar cada una de ellas:

### **11.2.1 Las limitaciones por el sexo**

En numerosos países, el sexo ha sido una limitante para el ejercicio del sufragio. De tal manera que a través del tiempo, en muchas naciones, el voto era ejercido de manera universal solamente por los hombres. Se argüía que el papel de las mujeres en la sociedad era un papel familiar, que debía desarrollarse en el hogar, sin salir al campo político, fuera de ese hogar. Francia, una de las grandes naciones mundiales, estableció por primera vez el voto de las mujeres, alrededor del año de 1945, tres años mas tarde que en la República Dominicana, donde se estableció el sufragio femenino en la constitución de 1942, cuando el dictador Rafael Leonidas Trujillo, en medio de su creencia en la supuesta adoración que profesaba su pueblo hacia él,

quiso que la mujer también participara de esa supuesta adoración, al ejercer el voto en su favor. En Suiza, nación considerada como prototipo de democracia, se estableció el voto de la mujer, a finales de la década del 70 del siglo pasado, alrededor del 1977. Cada vez que en Suiza se hacía un referéndum para conocer el parecer del pueblo en cuanto a establecer el voto femenino, como en estos referéndum participaban hombres, solamente, siempre se votaba en contra de permitir el voto a las mujeres. Pero actualmente, en la mayoría de las democracias, se le da igualdad al derecho del voto masculino y al derecho del voto de la mujer, para considerarse como un país genuinamente democrático.

### **11.2.2 Las limitaciones por la edad**

En todas las naciones existe un cierto límite mínimo de edad para que los individuos puedan ejercer el sufragio. Este límite se considera como inofensivo a la democracia y al sufragio universal, ya que un niño o un joven en la pubertad, no poseen conciencia de lo que es la elección de los gobernantes. Lo que no ha existido es una edad fija universal, que determine cuando una persona en una nación, se encuentra en aptitud de ejercer el derecho al voto, pero generalmente esa edad ha fluctuado entre los 18 y 22 años de edad, asimilándose en la mayoría de los casos la edad electoral con la mayoría de edad civil. En cuanto a la edad máxima, no conocemos hasta la fecha ningún obstáculo para que las personas de cierta edad avanzada puedan participar en el voto.

### **11.2.3 Las limitaciones por causa de indignidad**

Se considera, en la mayoría de las democracias, que existen ciertas causas de indignidad que impiden que algunos ciudadanos puedan ejercer el derecho al sufragio. Esta indignidad se produce en las personas que han sido sometidas ante los tribunales competentes por crímenes graves cometidos, y que son condenados a penas altas de prisión, debido a la gravedad de la infracción cometida. Es natural entonces, que se considere que esas personas no tienen derecho a participar en las elecciones con su voto cuando están cumpliendo esas penas, o hasta tanto no hayan sido rehabilitadas civilmente.

Esto no atenta contra la universalidad del derecho al voto, ya que el porcentaje de esas personas condenadas de esa manera, en relación con la totalidad de los votantes de una nación, es mínima, y no es atentatorio ni a la democracia ni a ese derecho. Aun más, en algunas naciones, después que una persona cumple la pena o es indultada, existe un procedimiento de rehabilitación civil del ciudadano, que hasta que no se lleve a cabo el mismo, esa persona no puede todavía ejercer su derecho al sufragio.

### **11.2.4 Las limitaciones por la raza**

En relación con la limitación por la raza, encontramos que, en diversas naciones, grandes y pequeñas, han ocurrido por tiempos determinados, en algunos casos cortos, en otros largos, limitaciones al derecho al voto de los nacionales, por razones raciales; por ejemplo, en tiempos de Hitler de

la Alemania Nacional Socialista o NAZI, se prohibía a los judíos, aunque fueran alemanes (y millones de ellos eran alemanes, pero eran judíos) el derecho al voto por su raza. En Francia, hubo una época en la cual a los que ellos llamaban los nacionales del "otro lado del mar", o sea a los habitantes o nacidos en colonias de Francia, en cierto sentido se les impedía votar. Esto hasta mediados de la década del 50, cuando se eliminó esa limitación. En estos dos casos, existieron restricciones al derecho del voto, por lo tanto se podría considerar que no había sufragio universal.

En la Unión Sudafricana algunos tratadistas llaman limitación al derecho al voto, al sufragio universal, pero resulta que la inmensa mayoría de las personas de la Unión Sudafricana eran personas de color, y una minoría blanca que habían constituido ese Estado de una antigua colonia de países europeos; esos eran los únicos que tenían derecho a votar, a elegir y a ser elegidos. Desde hace algunos años se les ha permitido, por la presión nacionalista y cívica de la gran mayoría de los habitantes de la Unión Sudafricana y por presiones de las Naciones Unidas, que entren en igualdad de derechos, blancos y negros para el sufragio, habiendo sido electo, no hace muchos años, una persona de color que había sido desde tiempo más atrás, un líder de esos derechos y ansias de libertad.

En los Estados Unidos, en algunos estados del sur, también habían limitaciones para que las personas de color tuvieran derecho al voto, al sufragio universal, pero esto ocurría repetimos, en algunos estados del sur y la limitación no la declaraban ellos como una oposición o restricción por la raza, sino que a la gente de color se le exigían

determinadas especialidades, como saber leer y escribir o explicar partes de la constitución, con lo cual esas personas, cuya educación estaba muy limitada por razones de raza, no podían votar. Pero felizmente, después de la Ley de Derechos Civiles, introducidas al Congreso de los EEUU por el finado presidente John F. Kennedy y terminada de aprobar en tiempos de su sucesor, esa ley estableció realmente la igualdad obligatoria en las escuelas, sitios públicos, vías de comunicaciones, para que pudieran viajar, estudiar o ir a comer o comprar en supermercados o tiendas, así como votar, tanto a los blancos, como a los negros, en igualdad o paridad de derechos.

### **11.2.5 Las limitaciones relacionadas con la condición de militar**

A continuación trataremos, la que anteriormente indicamos como la quinta limitación al derecho de sufragio o de voto democrático, que es la limitación por razón de ser militar una persona. En relación con este tema, ha habido diferencias de criterios entre profesores y tratadistas de derecho, y aún últimamente, en República Dominicana entre políticos. El fundamento de que los militares no puedan votar, no tengan derecho al voto, es en primer lugar, para que no se rompa la disciplina militar con la posibilidad de que altos oficiales puedan presionar a las clases, o sea a los soldados rasos, o de inferior rango, para votar en determinado sentido, porque esto podría conllevar a actos de rebeldía de los rangos inferiores sobre los superiores y se afectaría como hemos dicho la disciplina militar. Pero

otra razón también de peso es que si esto se permitiera a los militares, dicen numerosos tratadistas y políticos, la política entraría a los campamentos o recintos militares, lo cual es un riesgo y un peligro a la estabilidad política de determinadas naciones, sobre todo en las latinoamericanas, y en consecuencia, para la democracia.

Hay cierto consenso entre tratadistas, por ejemplo Duvergé explica, que en una nación donde exista una ley de servicio militar obligatorio, en el cual entran jóvenes de edad y por un período de varios años, si se les privara del derecho al voto, estaría privándose en la nación a un gran número de personas jóvenes que podrían aportar ideas y tendencias políticas para el desarrollo de la nación. Pero en los países donde no hay un servicio militar obligatorio, sino que hay las llamadas Fuerzas Armadas o Militares, que son profesionales, en las cuales sus militantes entran voluntariamente a las mismas, no se concibe que se les otorgue el derecho al voto por las dos razones señaladas anteriormente, por el peligro de la indisciplina militar, y además, por el peligro de que entre la política en los campamentos de las Fuerzas Armadas, lo que todavía es un riesgo en los países subdesarrollados o países en desarrollo, ya que esto atentaría contra la institucionalidad de la nación.

En relación con esto último vamos a señalar, por ser de interés, algo que indica Jacques Lambert, autor francés, en su obra "América Latina, Estructuras Sociales e Instituciones Políticas": Lambert razona, que en América hace algunas décadas existían los golpes de estado frecuentes, y los gobiernos militares, por la sencilla razón, considera él,

de que la América Latina, del siglo XIX hacia acá, en su lucha por la liberación de las naciones que la tenían como colonia, la mayoría de ellas naciones europeas, tuvieron como primeras instituciones en desarrollarse, profesionalizarse y tener auge y fuerza, a las instituciones militares, creadas en esas naciones latinoamericanas en su lucha por la independencia y la libertad. Pero felizmente ya desde hace dos o tres, quizás cuatro décadas, que han surgido, con el desarrollo de las entidades industriales, sindicales, comerciales, empresariales, estudiantiles, campesinas, religiosas, fuerzas civiles que se han ido preparando y estructurando de tal manera, que ya han ido, afortunadamente, desapareciendo los golpes militares, los gobiernos militares que se convertían en dictaduras o tiranías, que es todavía más grave.

Aquí ya hemos concluido las llamadas limitaciones al derecho al voto democrático, al sufragio universal. En relación con lo cual repetimos, que con frecuencia hay diferentes criterios doctrinales, en el sentido de determinar cuales de esas limitaciones, por su gravedad, dejan de ser simples limitaciones al sufragio universal y vienen a ser graves restricciones al derecho al voto, por imponer condiciones que afectan el resultado de las elecciones democráticas, con lo cual son verdaderamente restricciones a ese derecho. Con el desarrollo de la democracia, en muchas naciones han ido desapareciendo estas restricciones al voto, por las presiones de los propios nacionales, de los ciudadanos, para que exista un sufragio universal fundado en la doctrina de la soberanía popular o fraccionada, según la cual, votar es un derecho ciudadano, con el fin de que el

pueblo, titular original del Poder, pueda escoger o elegir a los gobernantes que ejercerán el Poder en su nombre y representación.

### **11.3 PONDERACIÓN Y MODIFICACIÓN. EL VALOR DEL VOTO**

Al desaparecer las referidas restricciones, siempre han surgido tendencias de grupos políticos, que le temen a la igualdad del derecho al voto; entonces ha surgido, lo que se ha llamado las tentativas para ponderar el derecho al voto, es decir, buscar, aún dentro del sufragio universal donde participan todos los ciudadanos, ciertas desigualdades en el valor del derecho al voto de ellos.

El principio democrático supone o requiere que haya una igualdad en el derecho al voto de cada ciudadano y de todos los ciudadanos. Pero se han desarrollado ideas y aplicado en algunos países lo que se llama el sufragio desigual en algunos casos; en otros se han buscado e institucionalizado ciertas desigualdades de hecho en la representación. Vamos a ver en primer lugar, el sufragio desigual propiamente dicho.

En relación con el sufragio desigual propiamente dicho, este supone que haya algunos ciudadanos que disponen de varios votos, o también hay otros que no tienen más que una sola voz o voto pero con valor múltiple. Jurídicamente hay diferencias entre el voto múltiple y el voto plural: el voto múltiple por ejemplo, existió en Inglaterra hasta el 1951, bajo el sistema de las franquicias electorales; este sistema que suponía establecer una desigualdad en el valor

del voto, determinaba que cada ciudadano tenía derecho a ejercer su voto: en la oficina electoral de su domicilio, también podía ejercerlo en la oficina electoral cercana a la universidad donde se graduó, pero también podría ejercer el derecho al voto en la oficina electoral cercana a donde tuviera su estudio, bufete, comercio o industria, si tenía tiempo naturalmente, de ejercer ese voto en esos tres sitios o dos de esos sitios, con lo cual se le daba un valor superior a su voto que el del voto de los ciudadanos que eran simples obreros o trabajadores, que no eran graduados en universidades y que no tenían estudios, consultorios, bufetes ni comercios propios, quienes entonces tenían derecho a votar en un solo lugar, una sola vez, un solo voto.

Ese era un voto múltiple, pero también había otro sistema jurídicamente, que era el voto plural. Como existió en Francia, al decir de Maurice Duverger, que había una ley francesa llamada del doble voto, del año 1820, en la cual se hacía algo parecido a las franquicias electorales inglesas y se permitía a determinados ciudadanos tener dos votos por sus condiciones sociales y económicas, mientras que los demás tenían un solo voto. Más luego en Francia (citado también por M. Duverger), se estableció políticamente una desigualdad de voto con el llamado voto o sufragio familiar, en el cual se le permitía a los ciudadanos casados, con hijos menores de edad viviendo bajo el mismo techo, ejercer un voto por él y un voto por cada uno de los hijos menores de edad que vivieran en su misma casa. Esto produjo discusiones y luchas políticas que lograron cambiar el resultado de ese voto desigual, que era llamado el voto familiar integral; y crear un voto familiar atenuado, es decir,

en el cual se le permitía al hombre casado con varios hijos menores, ejercer un voto por él y un solo voto adicional por los hijos menores de edad que tuviera bajo su techo.

Estos últimos dos sistemas se tomaron en cuenta como un medio, se decía, para desarrollar la idea de la unidad familiar, pero que los políticos han tratado de eliminar eso, aduciendo que por el hecho de que una persona sea soltera no quiere decir que no goce de cualidades personales muy superiores a las de un hombre casado y con varios hijos, y que eso rompería la igualdad del derecho al voto y por tanto la igualdad al sufragio universal democrático.

Todos estos sistemas de desigualdades en el derecho al voto, han sido eliminados poco a poco en todas las naciones; pero aún subsisten las ideas políticas de algunas tendencias conservadoras de establecer y mantener ciertas desigualdades, fundándose en la idea de la representación. Estas desigualdades se crean sutilmente, estableciéndose el derecho al voto en diferentes divisiones territoriales, donde en localidades con muy pocos habitantes, electores o ciudadanos, se les dan derecho de voto que iguala y supera en mucha proporción a las divisiones territoriales con una población extensa.

Para comprender fácilmente esto, en República Dominicana, por ejemplo, tenemos que el Distrito Nacional que tiene más de dos millones de habitantes, tiene en el Senado un solo senador, de 30 senadores que forman esa cámara legislativa, con importantes atribuciones, mientras que, por ejemplo, hay varias provincias fronterizas que tienen diez, quince o veinte veces menor población que la del citado Distrito Nacional, y sin embargo, cuatro o cinco de esas

## 12. Maniobras y Trucos Políticos para Deformar Resultados Electorales

Vamos a examinar ahora diversas tentativas para cambiar o modificar los resultados de una elección.

En primer lugar, vamos a encontrar las presiones y manipulaciones sobre el derecho al voto. En cuanto a las presiones, éstas se ven todavía, sobre todo en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo y sobre todo en las zonas rurales donde hay un alto porcentaje de analfabetismo, y además, donde hay personas de condiciones económicas paupérrimas o de poco nivel económico que son fácilmente susceptibles de ser presionadas, en determinado sentido, al ejercer su voto, por diferentes grupos políticos antagónicos; o de presiones económicas, religiosas, militares, etc., a fin de encaminar o inclinar su voto en un sentido determinado.

Felizmente estos tipos de presiones han ido desapareciendo poco a poco con el desarrollo de los pueblos, pero después han surgido lo que se llaman ciertas manipulaciones ejercidas por partidos políticos o por políticos antagónicos, que tratan y hacen el esfuerzo (muy criticable) de falsear documentos de identificación para los votantes, falsificar votos, las listas de votantes que van a las mesas de votantes, la desaparición de urnas, etc., con el fin de alterar en un sentido u otro el resultado de las elecciones. A medida que los pueblos se desarrollan democráticamente, esos tipos de manipulaciones, felizmente, van desapareciendo gradualmente.

Veremos a continuación otro tipo de tentativa para cambiar el resultado de las elecciones, que ha existido con la creación del llamado voto público.

El llamado voto público, que en el pasado, en Francia, pretendían auspiciar o establecer algunos políticos, conduce a que en algunos países, ciertos tipos de masas populares, de posiciones económicas y educacionales disminuidas, sean fácilmente presionables por los diversos tipos de intereses que hemos mencionado anteriormente, para que vote en un sentido u otro, ya que el voto sería público.

La democracia tiende, para que haya un verdadero sufragio universal, libre y democrático, ser además, secreto y un voto por igual; pero ha habido épocas en grandes naciones, en las cuales se ha establecido el voto público, por ejemplo, cita Duverger lo siguiente: "sin embargo en el siglo XVIII, algunos teóricos entre ellos Montesquieu, preconizaban el voto público como medio de permitir a los electores ser guiados por la opinión de los notables; otros como Robespierre, veían en el voto público un medio de desarrollar el valor cívico y también, sin duda, el control por los buenos ciudadanos, "la publicidad es la salvaguarda del pueblo" decía Robespierre".

Naturalmente en todos los países democráticos, el secreto del voto es necesario y es el único considerado como un sufragio universal democrático. Hay excepciones a esto, como por ejemplo, en los EE.UU., donde en las llamadas primarias incluso se declara a que partido político pertenecen los votantes, pero esto no afecta en modo alguno

el voto democrático en los EE.UU., porque ellos ya están acostumbrados a esto sin que se pueda ejercer presiones sobre ellos, por el grado de cultura cívica alcanzada.

### 13. Limitaciones para la Elección de Candidatos por los Partidos Políticos

A continuación vamos a pasar al problema de la elección de los candidatos.

Para elegir los candidatos de los partidos políticos hay ciertas limitaciones que son jurídicas, otras limitaciones son prácticas. Siendo con frecuencia las últimas de mayor importancia. En lo que se refiere a las limitaciones jurídicas, es un principio universal que hay limitaciones por leyes, por constituciones, en cuanto a la edad para ser elector y la edad para ser elegible. Hay también limitaciones jurídicas en lo que se refiere a la nacionalidad del votante y del candidato. Por ejemplo, en casi todas las naciones se exige determinado tiempo a los naturalizados para ser elector o elegible, es decir, que inmediatamente a su naturalización no pueden ser ni electores ni elegibles, sino que deben pasar un período que se considera que es el de adaptación al tipo de vida jurídica, y de hecho, y sobre todo política, en la nación en la cual se nacionaliza una persona.

También entre las limitaciones jurídicas podemos ver, que en casi todos los países, se ponen ciertas trabas a las personas que son funcionarios públicos para la elegibilidad para algunos cargos, a fin de evitar, con las limitaciones

que aún en los sistemas democráticos se le ponen a esos funcionarios públicos, no se atente a la idea de democracia, evitando que ejerzan determinadas presiones sobre los electores, en las jurisdicciones territoriales donde ellos se presenten como candidatos.

Hasta aquí las llamadas limitaciones jurídicas para ser elector y para presentarse como candidato. Pero además de las limitaciones jurídicas, en grandes naciones hay lo que llaman limitaciones prácticas, que en países pequeños no son prácticas sino que son jurídicas también, porque están regidas por leyes adjetivas relativas a los sistemas electorales vigentes. Por ejemplo, entre estas que llaman los europeos limitaciones prácticas, están que todos los ciudadanos que reúnen las condiciones jurídicas o limitaciones jurídicas señaladas anteriormente, podían presentarse como candidatos, pero en realidad en esos países, donde las limitaciones que vamos a mencionar son prácticas, solamente los candidatos que son propuestos y apoyados por los partidos políticos, sobre todo los partidos políticos principales, los mayoritarios, son los únicos candidatos que tienen verdadera oportunidad de salir electos.

Los que se presentan como candidatos libres sin estar apoyados por partidos políticos mayoritarios, o apoyados por partidos minoritarios, difícilmente salen electos en sus jurisdicciones. En la República Dominicana por ejemplo, hay sistemas de leyes adjetivas, como la ley electoral, que entraña disposiciones no solamente para los candidatos ser propuestos y ser elegidos, sino también entraña situaciones jurídicas, que deben seguir los propios partidos políticos.

En relación con la necesidad en grandes y pequeñas naciones, de que los candidatos sean propuestos por partidos políticos para poder ser electos en sus jurisdicciones, hay opiniones de tratadistas políticos que critican esa situación de que sea necesario que los partidos políticos propongan los candidatos para estos poder ser electos.

Pero, aunque teóricamente, eso conlleva un ataque a la idea democrática de la libertad de elección y la libertad de ser elegibles, en realidad en la práctica no es tan criticable como aparenta que los candidatos necesiten de la postulación y del apoyo de los partidos políticos; si se eliminara esta situación política de que los partidos sean quienes presenten, postulen, apoyen las candidaturas de los elegibles, pues se presentarían situaciones más anti-democráticas, porque entonces los ciudadanos para ser postulados y apoyados a fin de hacer posible su elección o elegibilidad, serían apoyados entonces por los grupos empresariales, los grupos económicos en sentido general, los grupos religiosos, los grupos militares, con lo cual la democracia perdería.

Es decir, lo anteriormente expuesto sería peor que la situación actual en los países democráticos, en el sentido que sean los partidos políticos quienes postulen y apoyen a los ciudadanos en sus aspiraciones a ser electos.

## 14. Sistemas de Selección de Candidatos por los Partidos Políticos

A continuación vamos a describir brevemente los diferentes sistemas de selección de candidatos por parte de los partidos políticos.

1. El primer sistema, que es el más antiguo, era el sistema de que los comités directivos de los partidos políticos eran quienes seleccionaban los candidatos. A este sistema le llamaban los ingleses "sistema de caucus", en sentido peyorativo, como una manera de señalar que dichos candidatos eran seleccionados nada más que por unos pocos en cada partido político.
2. Más luego, con el desarrollo de las ideas democráticas, los partidos políticos socialistas establecieron el sistema de selección de los candidatos por parte de los adherentes. Es decir, lo que uno llama en la actualidad, los miembros activos debidamente inscritos, que cotizan una cuota a favor de los partidos políticos. Naturalmente este mismo principio de elección por los adherentes o los militantes de un partido político, encierra diversas formas, según los países, pero generalmente hay candidatos que son seleccionados en forma directa, es decir que son preseleccionados por los equipos locales o jurisdiccionales para su elección en una circunscripción territorial determinada. Esto era pasado después a los llamados comités generales o también a

lo que se llaman convenciones de partidos o algunos llaman Asambleas Generales de los partidos políticos, que en definitiva, son los organismos que generalmente eligen a los candidatos electorales, sobre todo a los candidatos de jurisdicción nacional.

3. Un tercer sistema, es el que se utiliza en los EE.UU., en el cual las elecciones se dividen en varias partes; por ejemplo están las llamadas primarias. En las llamadas primarias, son los propios electores los que participan con su voto a seleccionar los candidatos a las candidaturas por los partidos políticos. Luego que en esas primarias los electores participan en la selección de los candidatos a las candidaturas de los partidos, vienen las "Convenciones" o asambleas generales de los partidos; finalmente se celebran cada dos años las elecciones, en el mes de noviembre de cada año electoral (en la primera o segunda semana de ese mes), en las cuales hay elecciones para la totalidad de los representantes o como nosotros llamamos en República Dominicana, Diputados al Congreso Federal en EE.UU., que son elegidos cada dos años en su totalidad, pero en esas mismas elecciones de cada dos años se elige una tercera parte de los senadores (que en total son cien, dos por cada Estado federado).

Para la elección del tercio del Senado, se van eligiendo, en un año electoral, los que van a cubrir los cargos de senadores que ya tienen seis años en su ejercicio; dos años después, a los que anteriormente habían cumplido cuatro años que para dentro de los dos años posteriores han de

cumplir seis, se elige otro tercio del senado; y luego, de la misma manera, el otro tercio. Es decir que en el Senado hay una renovación o posibilidad de renovación por tercios, mientras que en la Cámara de Representantes hay la posibilidad de la elección general de la Cámara en su totalidad, aunque hay las posibilidades de la reelección de candidatos, tanto en lo que respecta al Senado como en lo que se refiere a la Cámara de Representantes.

En lo que se refiere en los EE.UU. a la elección del Presidente, estos tienen una duración en sus funciones de cuatro años; son elegidos también en el mes de noviembre en los años en los cuales hay elegibilidad; y en dichas elecciones (en noviembre), los ciudadanos norteamericanos, votan para elegir, no al Presidente, sino a unos llamados electores, en cada Estado federado, en una cantidad igual a la de legisladores que tiene cada Estado (es decir, Senadores y Representantes), siendo estos los que, en Enero (dos meses después) eligen al Presidente y al Vicepresidente. Antes, en las elecciones, los candidatos podían presentarse después, en nuevos períodos para su reelección, indefinidamente; por ejemplo, el presidente Franklin Delano Roosevelt fue electo Presidente por cuatro períodos consecutivos, habiendo fallecido a mitad del cuarto período.

Pero posteriormente a esta elección de Roosevelt, que tuvo razones especiales su continuidad en el poder, por medio de reelecciones sucesivas, a nuestro entender, a la crisis económica en ese país en esa época, y además por la situación de la Segunda Guerra Mundial, lo cual dio motivo a que el pueblo de los EE.UU. lo mantuviera en el poder, por considerarlo necesario hasta que se llegara a la firma

de la paz. Como decimos, posteriormente a este gobierno de Roosevelt, se estableció una enmienda constitucional, según la cual, ningún presidente puede serlo por más de dos períodos consecutivos.

Y para el caso de que un vicepresidente sustituyera a un presidente a falta de este, por renuncia, destitución, muerte, incapacidad, etc., repetimos, cuando un vicepresidente sustituye a un presidente y su sustitución implica el ejercicio de dos o más años, entonces se considera ese final de período como un período completo. Y nada más tendría derecho ese vicepresidente a ser reelecto por un período adicional nada más.

## 15. Diferentes Sistemas Electorales

Vamos a tratar ahora sobre los diferentes sistemas electorales y las consecuencias políticas que entrañan dichos sistemas.

En un país determinado, el establecimiento de un sistema electoral conlleva la importancia de determinar mediante cuales modalidades o procedimientos técnicos y jurídicos van a ser repartidos, según el sistema electoral que se aplique, los asientos o candidaturas de los legisladores en caso de elecciones congresionales o parlamentarias, o como serán repartidos los asientos o candidaturas de los candidatos a elecciones municipales; en nuestro país, síndicos y regidores y en la elección congresional, en nuestro país también, la elección de senadores y diputados, así como para decidir la elección del jefe de Estado o Jefe de Gobierno.

Los principales sistemas electorales son:

1. El sistema mayoritario a uno o dos turnos o vueltas electorales.
2. El sistema de la representación proporcional.
3. Los sistemas mixtos, es decir, que hay combinación entre el mayoritario y el de la representación proporcional.

Según el sistema electoral que se aplique en un país, esto va a tener determinadas influencias o consecuencias sobre, no solamente los candidatos y los electores, sino de manera principal sobre los partidos políticos que participan en la elección.

A finales del siglo XIX el sistema principal establecido era el del sistema mayoritario a un turno o vuelta, el cual era aplicado en Gran Bretaña, en los antiguos llamados dominios Británicos, que ahora son estados independientes, que forman parte de la Unión, que son Canadá, Australia, etc.; también a finales del siglo XIX se aplicaba este sistema mayoritario a un turno o vuelta en América Latina, en Suecia y en Dinamarca.

Los demás países europeos excluyendo a Suecia, Dinamarca y Gran Bretaña, tenían o imitaban el sistema mayoritario francés a dos turnos o vueltas electorales.

Sin embargo, ya en los últimos años del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, se ha desarrollado un nuevo sistema electoral, el llamado Sistema de la

Representación Proporcional, que fue impulsado por un político belga en 1899. Luego de iniciado el desarrollo de ese llamado Sistema de la Representación Proporcional, en diversas naciones del mundo se han establecidos Sistemas Mixtos. Es decir, que se aplica el Sistema Mayoritario para la elección de algunos cargos o funciones y el Sistema de la Representación Proporcional para otros cargos.

Inclusive, en algunos sistemas como el de Alemania, se han establecido sistemas mixtos para la elección de los miembros del Parlamento alemán, aplicando en una fase el Sistema Mayoritario y en otra fase el Sistema de la Representación Proporcional.

## **15.1 SISTEMAS MAYORITARIOS**

El carácter común de los Sistemas Mayoritarios es que estos no aseguran más que una representación indirecta y aproximada de las minorías, ya que el sistema mismo en su aplicación implica que triunfan el o los candidatos que quedan en primer lugar o con más votos y quedan derrotados todos los demás, los que menos votos tienen. A pesar de esa dificultad, en algunos países donde se aplican estos sistemas en diferentes jurisdicciones, algunas veces los partidos que resultan mayoritarios en una jurisdicción y triunfan sus candidatos, pueden quedar en minoría en otras jurisdicciones, y resultan electos los candidatos de los otros partidos en esas otras jurisdicción. De ahí que, no solamente triunfan todos los candidatos de un mismo partido sino que, según las jurisdicciones van variando y triunfan o pueden

triunfar, los candidatos de diferentes partidos, con la aplicación de ese Sistema Mayoritario.

Como hemos dicho, en el Sistema Mayoritario, hay las dos variantes, el Sistema Mayoritario a un turno o vuelta y el Sistema Mayoritario a dos o más turnos o vueltas. En el primero, que es el sistema más radical de todos, que es aquel en el cual el candidato que obtiene más votos resulta vencedor sin tener en cuenta el número de votos de los candidatos que son perdedores. Es decir no se tiene en cuenta la proporción entre los votos del ganador y los votos obtenidos por los derrotados que obtuvieron menos votos.

La otra variante, la del Sistema Mayoritario a dos o más turnos o vueltas electorales, consiste en que, en este sistema, si el candidato que obtiene mayoría de votos y no alcanza el porcentaje generalmente establecido en muchos países, de más del 50 por ciento, o como en algunos países un poco menos del 50 por ciento, no hay vencedor, entonces es necesario recurrir a un turno o vuelta electoral que comúnmente le llaman "Escrutinio de Balotaje". Aquí, este segundo escrutinio o votación se lleva a cabo entre los dos candidatos que más votos hayan obtenido y por tanto, los que quedan del tercer lugar en adelante, con frecuencia se adhieren a uno o a otro candidato, de los dos que quedan en primer lugar, según sus conveniencias políticas; entonces en ese segundo escrutinio de balotaje o segunda votación, el que tenga más votos de esos dos candidatos que participan en el escrutinio, ese es el ganador.

Este sistema permite lo que algunos consideran como algo anti democrático, que consiste en que, el que queda en segundo lugar, en número de votos obtenidos en la

primera elección, pudiendo ser mucha la diferencia entre sus votos y los obtenidos por el que ganó en el primer lugar, sin embargo, algunas veces el que queda en segundo lugar por la suma de los votos de los demás partidos para el escrutinio de balotaje, entonces resulta ser electo, en perjuicio del que más votos obtuvo en la primera votación.

Antes de entrar en el Sistema Electoral de la representación Proporcional, estudiaremos brevemente algunas variantes de Sistemas Electorales, sobre todo, variantes o diferentes sistemas para los cargos o candidaturas que no son unipersonales o de una sola persona, sino donde hay varios candidatos a elegir. Estas variantes de escrutinios, son por ejemplo, el llamado Escrutinio o Elección por Listas o el Escrutinio uninominal.

Por listas, es cuando figuran en una relación en la votación o en el voto para los electores elegir; o los Escrutinios uninominales donde nada más figura en cada voto el nombre de un candidato, aún dentro del sistema de Listas, que hay más de un candidato en una circunscripción a elegir. Hay además, el sistema de Listas Cerradas, es decir cuando uno vota por un partido determinado está votando por todos los candidatos que figuran en la Lista Electoral de ese partido en esa Circunscripción, resultando electos los candidatos de esa lista, según la cantidad de votos obtenidos y en el orden que aparezcan los candidatos de cada lista. También hay, en algunas naciones, el sistema de que en esa lista uno puede señalar sus preferencias, no en el orden que están señalados los candidatos sino en el orden de las preferencias personales de los electores, para

señalar cual querría que saliera en primer lugar, segundo lugar, tercer lugar, etc.

## **15.2 SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**

Este sistema se puede definir como el que asegura, más o menos, a las minorías, una representación en cada circunscripción electoral, en proporción al número de votos obtenidos por ellas en dichas circunscripciones. Mientras en el sistema mayoritario triunfaban los candidatos que más votos obtenían y los demás quedaban derrotados, es decir las minorías quedaban derrotadas, en este sistema se trata de solucionar la situación de las minorías para que, a pesar de su condición como tal, puedan obtener la elección de algunos de sus candidatos a algunos cargos, en proporción al número de votos que obtuvieron ellos en esa circunscripción Electoral.

Aún cuando este sistema, aparentemente es el más democrático, porque favorece no solo a las mayorías sino a las minorías también, para que tengan representación y voz en el sistema político donde impere, y aunque de acuerdo con su definición aparentemente es de fácil aplicación, sin embargo es bueno hacer constar que el mismo, en su aplicación, presenta dos problemas principales:

- 1) Se trata de determinar según el número de candidatos presentados, cuantos son elegidos de las listas presentadas por cada partido, según el número de votos obtenidos. En otras palabras, se trata de determinar cuantos candidatos de cada lista que presenta un partido

político en una circunscripción electoral son elegidos según el número de votos obtenidos por esos partidos.

- 2) Siempre, cualquiera que sea el sistema electoral que se aplique para determinar y corregir ese primer problema, siempre hay restos de votos, que pueden ser algunas veces de grandes cantidades de votos, que es necesario buscarle aplicación mediante los diversos sistemas que se señalarán más adelante.

Vamos a examinar primero el problema acerca de cuantos candidatos de cada lista presentada por los partidos políticos son electos, en vista del número de votos obtenidos en esa circunscripción por esos partidos políticos.

Este primer problema es solucionado en diferentes países por diferentes modalidades. Tenemos tres modalidades para solucionar ese problema que son: El llamado Sistema del Cociente Electoral; el sistema llamado del Número Uniforme; y un tercer sistema, que no ha tenido importancia, que es el llamado del Cociente Nacional.

### **15.3 SISTEMA DEL COCIENTE ELECTORAL**

Este primer procedimiento llamado como dijimos antes, del Cociente Electoral, consiste en dividir en cada circunscripción electoral el número de votos o sufragios válidos o expresados, depositados en dicha circunscripción, entre el número de cargos a ser cubiertos en esa

circunscripción electoral. El resultado de esa división es lo que se llama el Cociente Electoral, es decir, es el número o cantidad de votos que necesita obtener o alcanzar cada candidato de cada lista, para ser declarado ganador o elegido.

Un ejemplo de la aplicación de ese cociente electoral, es el siguiente: suponiendo que en una circunscripción electoral se producen 40,000 votos expresados o votos válidos, y que los cargos o funciones a ser cubiertos son cinco (5), se divide el número de votos válidos anteriormente señalados, entre el número de cargos a ser cubiertos, es decir, se dividen 40,000 entre 5, y el resultado, que es el cociente electoral, es de 8,000 votos; lo cual quiere decir, que cada candidato de los diferentes partidos políticos, necesitan sacar u obtener 8,000 votos para resultar electos en la circunscripción de que se trata.

#### **15.4 SISTEMA DEL COCIENTE NACIONAL**

La aplicación de este sistema no se ha extendido, debido al problema que tuvo en su utilización original en Francia. Esto debido a que, para ponerlo en aplicación, fue necesario esperar el conteo total de votos en el territorio continental (en Francia), y además, el de los votos en las diversas colonias de Francia en esa época y situadas en Africa, América y Asia, para obtener el cociente nacional, es decir la división del total de los sufragios válidos producidos en su territorio y en el de sus colonias, entre el número total de cargos a ser cubiertos en esa elección, lo cual trajo múltiples dificultades debido a los problemas de lentitud

por falta de efectividad en las comunicaciones. Por las razones señaladas, dejó de usarse ese sistema.

## **15.5 SISTEMA DEL NÚMERO UNIFORME**

Este sistema consiste en que, en la legislación electoral a ser aplicada, se fija de antemano, el número de votos válidos que debe obtener cada candidato, para ser electo a un cargo. En este sistema electoral, no se fija con anterioridad a las elecciones, cuantos cargos o funciones van a ser cubiertos en una circunscripción electoral determinada, sino que esa cantidad de cargos es determinada según el número de votos válidos que son producidos en cada circunscripción, para entonces ser divididos entre el “número uniforme” de votos requeridos y señalados en la ley electoral o en la Constitución. Este sistema del “número uniforme”, tampoco ha tenido mucha aplicación.

De todas maneras cual que sea el sistema (de los tres antes citados) que se aplique a fin de determinar el número de candidatos de cada partido que son electos en cada circunscripción electoral, siempre se producen restos de votos, cuya importancia hace necesario que se le busque solución o aplicación.

En relación con lo anteriormente expuesto, supongamos que en una circunscripción electoral se producen cuarenta mil (40,000.00) votos válidos; y que en esa circunscripción hay cinco (5) cargos a ser cubiertos, y en consecuencia, que el cociente electoral asciende a ocho mil (8,000.00) votos que necesita cada candidato para ser electo. A fin de ver el problema de los restos de votos, teniendo en cuenta

lo anteriormente expuesto, supongamos que en esa circunscripción electoral participaron en esas elecciones, cinco partidos: A, B, C, D y E, y que los mismos hayan obtenido, de los 40,000 votos señalados, las siguientes cantidades: A-15,000 votos, B-11,000 votos, C-7,400 votos, D-4,600 votos, y E-2,000 votos.

Veremos a continuación la anterior situación, en forma objetiva, en un cuadro (No.3), y las soluciones en otros cuadros más adelante.

CUADRO No. 3			
Votos válidos 40,000	Asientos a ser cubiertos 5		Cociente electoral 8,000
Partidos:	Votos obtenidos	Asientos o cargos obtenidos según el cociente electoral	Restos de votos no aplicados
A	15,000	1	7,000
B	11,000	1	3,000
C	7,400		7,400
D	4,600		4,600
E	2,000		2,000

Como se puede ver, al aplicar el sistema del cociente electoral, en el caso planteado, de 8,000 votos, resulta que solamente los partidos A y B, obtuvieron votos suficientes para obtener cada uno, un asiento o cargo, quedándoles a ambos partidos un resto de votos sin aplicar, lo cual se puede observar en la última columna del citado cuadro, junto con

los votos no utilizados de los otros tres partidos; y además con la existencia de tres cargos o asientos a ser cubiertos en la circunscripción electoral de que se trata.

Para solucionar la situación planteada, Maurice Duverger cita dos procedimientos para solucionar ese problema de los restos de votos, y de tratar de cubrir los asientos o cargos electivos en esa circunscripción electoral; estos procedimientos son: I) el sistema de los “mayores restos” y II) el sistema de los “más altos promedios” o de la “media más alta”.

### **15.5.1 Procedimiento de mayores restos**

Como en la hipótesis del cuadro No.1 quedan tres (3) asientos por ser provistos y todos los partidos tienen sobrantes o restos de votos, sin aplicar, se procede del siguiente modo: para determinar a cual de los cinco (5) partidos se le debe adjudicar el tercer asiento, se busca en la última columna (donde figuran los restos), cual de los partidos tiene mayor cantidad o restos de votos sin aplicar, y se verá que lo es el partido C) con 7,400, por lo cual se le adjudica ese tercer asiento (quedando eliminado, por haberse aplicado para ese tercer asiento, el resto de votos de la columna correspondiente al partido C); para adjudicar el cuarto asiento, se sigue el mismo procedimiento, y se verá que ese cuarto asiento le corresponde al partido A) con un resto de 7,000 votos, por lo cual se le adjudica a ese partido el cuarto asiento, con lo cual ese partido A) obtiene en total dos (2) asientos o cargos (quedando con esto eliminados de la columna de los restos, los 7,000 votos del partido A) por

haberse aplicado los mismos para adjudicarle el cuarto asiento); para adjudicar el quinto y último asiento, se prosigue en la misma forma antes expuesta, y se verá que ese quinto y último asiento le corresponde al partido D) con un resto de 4,600 votos, con lo cual se concluye el procedimiento de aplicación de los restos de votos entre los asientos a ser cubiertos o provistos, según el procedimiento de los “mayores restos”, con el siguiente resultado:

CUADRO No. 4		
Partidos:	Votos obtenidos:	Asientos o cargos alcanzados
A	15,000	2
B	11,000	1
C	7,400	1
D	4,600	1
E	2,000	-
	40,000	

### 15.5.2 Procedimiento de los “más altos promedios”

Para explicar este procedimiento o sistema, se toma como base también el cuadro No.3, según el cual han sido atribuidos, de acuerdo con el “cociente electoral”, dos (2) asientos, quedando tres (3) por ser adjudicados, y los restos de votos señalados en la última columna de ese cuadro No.3 para cada uno de los 5 partidos; se finge atribuir sucesivamente, un asiento adicional a fin de determinar el promedio, el cual se obtendría dividiendo los sufragios o votos obtenidos por cada partido, entre el número de

asientos que tendría con la adición fingida antes mencionada y según el cuadro que sigue:

CUADRO No. 5						
Partidos	Votos	Asientos obtenidos	Asientos por ficción	Total de asientos	Promedio	Aplicación final:
A	15,000	1	1	2	7,500	2
B	11,000	1	1	2	5,500	2
C	7,400		1	1	7,400	1
D	4,600		1	1	4,600	
E	2,000		1	1	2,000	
	40,000					

Luego, para determinar finalmente a cuales partidos se les debe adjudicar en realidad los tres (3) asientos o cargos que faltaban por ser provistos, se procede del siguiente modo: para determinar a quien le toca el tercer asiento o cargo, se busca en la última columna del cuadro anterior (No.5), cual de los partidos tendría el “más alto promedio” en la hipótesis anteriormente expuesta, y veremos que ese tercer asiento le toca al partido A), con el más alto promedio de 7,500, con lo cual este partido queda en definitiva con dos (2) asientos o cargos (al hacer esto, han quedado utilizados en su totalidad los 15,000 votos obtenidos por ese partido); para determinar a cual partido le corresponde el cuarto asiento o cargo, se procede de igual manera que para atribuir el tercero antes indicado, comprobándose, en la última columna de ese cuadro No.5, que el “más alto promedio” lo tiene el partido C) con 7,400 votos, por lo cual al partido C) le corresponde el cuarto asiento o cargo (con esto quedan utilizados los 7,400 votos obtenidos por

ese partido); para atribuir el quinto y último asiento o cargo, se procede de la misma manera, comprobándose que el “más alto promedio” que figura en esa última columna del mencionado cuadro No.5, lo es el partido B) que le toca el quinto y último asiento o cargo, quedando ese partido en definitiva, con dos asientos o cargos atribuidos. El resultado obtenido aplicando este procedimiento, llamado de los “más altos promedios”, puede verse en el cuadro que sigue:

CUADRO No. 6		
Partidos:	Votos obtenidos:	Asientos o cargos alcanzados
A	15,000	2
B	11,000	2
C	7,400	1
D	4,600	-
E	2,000	-
	40,000	

De ese procedimiento de los “más altos promedios”, existen variantes en cuanto al método matemático usado para determinar la utilización de los restos de votos; pero aún con esas variantes de métodos, el resultado final no se altera, sino que es el mismo obtenido y que figura en el cuadro No.6; como ejemplo de esas variantes, tenemos el sistema llamado de Hondt (matemático belga), por el nombre de su inventor, aplicado en Bélgica en el año 1899 (según señala Maurice Duverger en su obra *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, edic. 1962). Este procedimiento consiste en dividir sucesivamente el número de sufragios o votos obtenidos por cada partido, por uno,

por dos, por tres, etc., hasta llegar al número de listas de partidos participantes, como figura en el cuadro que sigue (No.7).

CUADRO No. 7					
División por:	P A R T I D O S				
	A	B	C	D	E
1	15,000	11,000	7,400	4,600	2,000
2	7,500	5,500	3,700	2,300	1,000
3	5,000	3,666.66	2,466.66	1,533.33	666.66
4	3,750	2,750	1,850	1,150	500
5	3,000	2,200	1,480	920	400

Para determinar en este cuadro No.7 a cuáles partidos se les adjudican los cinco (5) asientos o cargos a ser provistos, se buscan en el mismo y como resultado de esas divisiones sucesivas, cuales son los cinco (5) “más altos promedios”, comprobándose (y por eso hemos subrayado esas cantidades) que dichos cinco (5) más altos promedios, y como consecuencia de esto, los cinco (5) asientos o cargos a ser provistos o adjudicados, corresponden sucesivamente a: el **primer** asiento, al partido A) con promedio de 15,000 votos; el **segundo** asiento, al partido B) con promedio de 11,000 votos; el **tercer** asiento, al partido A) con promedio de 7,500 votos; el **cuarto** asiento, al partido C) con promedio de 7,400 votos; y el **quinto** asiento, al partido B) con 5,500 votos. Como podemos ver el resultado es el mismo que el obtenido en el cuadro No.6, o sea, que al partido A) le son adjudicados 2 asientos; al partido B) le son adjudicados también 2 asientos; y al partido C) le es adjudicado 1 asiento.

De acuerdo con lo que hemos expuesto, por los resultados obtenidos con ambos procedimientos (el de los “mayores restos” y el de los “más altos promedios”), los cuales figuran en los cuadros No.6 y No.7, estos resultados difieren en que, mientras el primero (el de los “mayores restos”) favorecen a los partidos minoritarios; el segundo (el de los “más altos promedios”) favorece a los partidos mayoritarios. Aunque el primero de ellos, en apariencia, es más democrático, puesto que le da oportunidad a los partidos minoritarios de estar representados en los organismos para cuya integración se haya efectuado la elección, según podemos ver:

<b>Sistema de “mayores restos”</b>	<b>Sistema de “más alto promedio”</b>
A 2 asientos o cargos	2 asientos o cargos
B 1 asiento o cargo	2 asientos o cargos
C 1 asiento o cargo	1 asiento o cargo
D 1 asiento o cargo	- - - -
E - - - -	- - - -

Sin embargo, en realidad, el de los “mayores restos” (el que parece más democrático), adolece de un defecto, el cual consiste en que, muchas veces crea o produce situaciones bastante injustas, como se puede ver y comprobar en el cuadro No.6, en el cual a pesar de la gran diferencia de sufragios o votos obtenidos por los partidos B), con 11,000 votos, y D) con 4,600 votos, ambos partidos alcanzan, con ese procedimiento de los “mayores restos”, igual número de asientos o cargos elegidos.

El sistema electoral dominicano, en esta materia (de la elección para varios cargos en una misma circunscripción o jurisdicción electoral), es decir de la aplicación del

sistema de la representación proporcional, se rige por lo dispuesto en el Art. 179 de la Ley Electoral vigente, en el cual se dispone lo siguiente:

“Art. 179.- Representación Proporcional.- Cuando en una elección se haya votado por varios partidos o agrupaciones para más de un cargo de la misma clase, cada uno de los cargos será adjudicado, aisladamente, al partido cuyo factor de elección para ese cargo sea el más elevado.

El factor de elección de un partido, mientras no le haya sido adjudicado ningún cargo, será el número total de votos por él obtenidos; será la mitad de dicho número desde que le haya sido adjudicado un cargo, la tercera parte de dicho número cuando tenga adjudicados dos cargos, la cuarta parte después que le hayan sido adjudicados tres cargos, la quinta parte cuando le hayan sido adjudicados cuatro cargos, y así sucesivamente hasta que todos los cargos hayan sido adjudicados.

Los candidatos electos de cada partido serán determinados según el orden en que aparezcan en la candidatura del partido “(Modificado por ley 6068, año 1962).

Este sistema utilizado en el art. 179 de la ley electoral dominicana, conduce al mismo resultado del sistema del “más alto promedio” explicado anteriormente.

## **15.6 SISTEMAS MIXTOS**

Después de haber analizado los sistemas mayoritarios y de la Representación Proporcional, pasamos ahora a estudiar a continuación los sistemas mixtos.

Estos consisten, como su nombre lo indica, en sistemas electorales en los cuales se combinan, en diferentes grados, procedimientos mayoritarios y procedimientos fundados en la representación proporcional.

El sistema electoral dominicano, por ejemplo, es un sistema mixto, puesto que para elegir Presidente, Vicepresidente, Senadores y Síndicos, se utiliza el procedimiento o Sistema Mayoritario a un turno o vuelta (con la vigente Constitución del 1994, la elección de Presidente y Vicepresidente, tiene lugar con el Sistema Mayoritario a Dos Turnos o Vueltas Electorales, para el caso de que ningún candidato obtenga más del 50% de votos en la primera vuelta); y para elegir Diputados y Regidores, se utiliza el sistema de la Representación Proporcional.

Otro sistema mixto existe en Alemania, hasta hace algunos años, donde la combinación de procedimientos o sistemas mayoritarios y de la representación proporcional consiste, más o menos, en lo siguiente: para la elección parlamentaria, se le entregan a cada elector dos papeletas o votos, en una de las cuales, para él votar debe poner el nombre de un candidato ("voto uninominal"), y en la otra papeleta, en la cual el elector debe votar por uno de los partidos políticos participantes en la elección, con el emblema del partido por el que desea votar el elector. Por medio de las papeletas o votos donde se pone el nombre de un solo candidato, se elige la mitad del total de asientos al Bundestag o Cámara; el otro voto o papeleta, que es por partidos políticos, sirve para que, sumando en total los dos tipos de votos o papeletas (tanto los votos por

partidos como los votos uninominales), se busca el "cociente electoral" de acuerdo con el sistema de la representación proporcional, tal y como ya hemos explicado anteriormente, y si de acuerdo con ese cociente electoral le toca o corresponde a algún partido una cantidad de asientos menor de los que había obtenido con el voto uninominal, entonces, a ese partido se le adjudica la cantidad de asientos o cargos que obtuvo con el voto uninominal, que es mayor que la cantidad resultante de la aplicación del procedimiento de la representación proporcional; a este sistema alemán se le llama sistema de la "prima mayoritaria".

Otro ejemplo de sistema mixto, es el de la ley francesa del año 1951, el cual se aplicó en Francia en las elecciones de los años de 1951 y de 1956; de acuerdo con ese sistema mixto, se permitía hacer alianzas o coaliciones de varias listas o partidos, con ocho (8) días de antelación, por lo menos, al día de las elecciones; en el caso de que hubiera un grupo de partidos aliados que obtuviera la mayoría absoluta de votos, más del 50%, entonces, a ese grupo de partidos aliados le hubieran sido adjudicados la totalidad de los asientos al Parlamento, y los partidos minoritarios no obtendrían ningún asiento (sistema mayoritario); luego, para determinar entre los partidos aliados o coaligados cuántos asientos le tocan a cada uno de ellos, se procede a aplicar entre los mismos, el sistema de la representación proporcional, pero sin tener en cuenta a los partidos que no estaban aliados y que habían obtenido la minoría de los votos. Sin embargo, si el grupo de listas o partidos aliados no obtiene la mayoría absoluta de votos, como

hemos indicado anteriormente, entonces se aplica el procedimiento o sistema de la representación proporcional, pura y simplemente, entre todos los partidos participantes en la elección.

En Italia ha habido un sistema parecido al francés, antes expuesto, pero que no ha tenido importancia práctica (no hemos tenido noticias al respecto), puesto que no se ha producido el caso o situación consignado anteriormente.

De acuerdo con ese sistema, se permite, al igual que en Francia, hacer las alianzas, y en el caso de que un grupo de partidos aliados obtenga la mayoría absoluta de votos, se le adjudica a ese grupo, el 64.5 por ciento de los asientos al Parlamento italiano; en el caso de que ese grupo de partidos aliados no obtenga la mayoría absoluta de votos, se aplica entonces, entre todos los partidos que concurren a la elección, el sistema de la representación proporcional.

## **15.7 SISTEMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS**

En la aplicación de los diversos sistemas electorales: mayoritarios, representación proporcional y mixtos, estos no se limitan a establecer o registrar la opinión de la ciudadanía o de los electores, ya que también, contribuyen a darle cierta forma, a crear ciertos modelos.

En ese sentido, los diversos sistemas electorales se manifiestan, en sus resultados, a través de tres (3) leyes sociológicas, de cierta importancia, aunque las mismas admiten algunas limitaciones.

**Las tres leyes sociológicas:** Históricamente y en diversas naciones, se pueden distinguir, en lo que se refiere a los partidos políticos, tres sistemas: a) primero, los casos donde hay un solo partido o manopartidismo o de partido único, en los cuales se considera que no hay una elección democrática, ya que los ciudadanos no tienen la posibilidad de escoger uno entre varios candidatos y por tanto se considera que, en dichas naciones, lo que existe, son elecciones plebiscitarias, antidemocráticas o dictatoriales, en los cuales los ciudadanos se limitarían a votar: si o no a favor de un solo o único candidato o partido; b) los casos donde existen dos (2) partidos, o sistemas bipartidistas; y c) los sistemas en las cuales hay tres (3) o más partidos políticos, o sistemas multipartidistas.

La existencia en un país, de dos o más partidos políticos, depende de diversos factores: históricos, económicos, sociales, raciales, geográficos, etc., pero, en sentido técnico, práctico, la existencia de esos diversos sistemas de partidos, depende en gran manera, del sistema o procedimiento electoral vigente. De ahí que, desde hace varias décadas, se hayan desarrollado tres leyes sociológicas:

### **15.7.1 El sistema electoral mayoritario a un turno o vuelta electoral**

El sistema electoral mayoritario a un turno o vuelta electoral, tiende al dualismo de partidos o bipartidismo de partidos independientes. Ejemplos de este sistema son los Estados Unidos de Norteamérica, y el sistema de Inglaterra. La razón de ser de esta ley sociológica radica, según lo

hemos explicado anteriormente, en que, en el sistema mayoritario a un turno o vuelta electoral, el partido que más votos obtiene, triunfa y los que menos votos obtienen, sin importar el porcentaje de los mismos, salen derrotados, lo cual impide que nazcan los partidos minoritarios.

### **15.7.2 El sistema mayoritario a dos turnos o vueltas electorales**

El sistema mayoritario a dos turnos o vueltas electorales, tiende al multipartidismo, de partidos dependientes. Ejemplo de esto existe en la actual Constitución (del año 1994) de la República Dominicana, y otras diversas naciones más. La razón de ser de esta ley sociológica radica en que, en el primer turno o vuelta electoral, varios partidos concurren a las elecciones, cada uno por su lado, aspirando obtener el triunfo, pero condicionada esa aspiración a que, de no obtener el mismo en la primera vuelta o turno electoral, se adhieren o alían, según las conveniencias políticas, a uno u otro de los partidos que más votos obtuvieran, en el primer turno o vuelta electoral. Este sistema tiene el defecto de que, algunas veces, el partido que quedó en segundo lugar (por número de votos obtenidos), no obstante tener una gran diferencia de votos en relación con el partido que quedó en primer lugar en el primer turno o vuelta, al celebrarse o llevarse a cabo el segundo turno o vuelta, por la adhesión de uno o más partidos minoritarios, derrotan o triunfan sobre el partido que había quedado en el primer lugar en el primer turno electoral, lo cual luce como algo antidemocrático.

### 15.7.3 El sistema de representación proporcional

El sistema de la representación proporcional, tiende a la formación de partidos múltiples o multipartidismo, de partidos independientes, ya que, como hemos explicado anteriormente, este sistema electoral asegura o garantiza, más o menos, una representación de los partidos minoritarios, en cada circunscripción electoral, en proporción al número de votos obtenidos por ellos en dichas circunscripciones.

Naturalmente, como hemos señalado antes, estas leyes sociológicas no tienen, en todas las naciones, un resultado exacto, en razón de que, en algunas de ellas, el nacimiento, subsistencia y desaparición de los partidos o de algunos partidos, tienen fundamentos económicos, históricos, políticos, o sociales, y los sistemas electorales aplicados, no constituyen más que un factor en la formación y desaparición de los partidos políticos.

También es necesario tener en cuenta, desde el punto de vista sociológico, que en algunos países, los resultados electorales producen lo que se denomina, representación de voluntades, mientras en otros lo que se produce es una representación de opiniones. Al respecto, Harold Laski (Introducción a la Política), expresa lo siguiente: *“El resultado es que, mientras en Inglaterra y en los Estados Unidos el votante sabe claramente la clase de resultados que trata de conseguir, y puede afirmar que una victoria de su partido significará una determinada legislación inherente a ese resultado; en Francia mientras no se trate de los partidos extremos de derecha*

*e izquierda, no hay relación directa entre la voluntad expresada del cuerpo electoral y la clase de gobierno bajo el cual vivirá."*

## 16. La Designación No Democrática de los Gobernantes

Lo natural o corriente en la época actual o moderna, según las teorías democráticas, es que los gobernantes de las naciones sean elegidos por el pueblo, mediante sufragio universal, libre y secreto; pero a través de la historia de la humanidad, han existido algunas formas de los gobernantes llegar al poder, sin haber sido elegidos por votos de la ciudadanía. Las principales formas son las siguientes: **La herencia, la cooptación y la conquista.**

### 16.1 LA HERENCIA

Es el único de los tres sistemas autocráticos de llegar al poder, que ha logrado legitimarse, durante un largo período histórico de ese sistema.

La herencia, en materia política, puede ser individual o monarquía, en la cual el poder personal de un rey, monarca o emperador, se transmite a un heredero; pero también han existido asambleas hereditarias, cuyos miembros transmiten su poder a sus herederos (aún subsisten, en la actualidad, asambleas de este tipo, como lo es la Cámara de los Lords o Loes, en Inglaterra).

La herencia en materia de Derecho Constitucional, puede definirse como la transposición o traspaso al derecho

constitucional del sistema de transmisión de bienes a los herederos naturales existentes en el derecho privado.

Luego de la desaparición del Imperio Romano, sobre todo en Europa, la herencia se implantó en diversas naciones de ese continente, en la opinión pública de esa época, como único sistema legítimo de un gobernante transmitir su poder a sus herederos. Ese carácter de legitimidad se basaba o fundamentaba, primero en la concepción patrimonial del poder; y segundo, en la doctrina teocrática de la soberanía divina.

En lo que se refiere a la concepción patrimonial del poder, esta surgió en la época en la cual la tierra era casi absolutamente, la única o la principal fuente de producción de los países, surgiendo los señores feudales, terratenientes, que detentaban entonces el poder económico y el político, los cuales transmitían a sus herederos. Estas clases feudales dieron origen a las primeras asambleas aristocráticas que fueron fundadas como un medio de limitar el poder de los monarcas y emperadores de entonces (por ejemplo: de los Lords, en Inglaterra; y Cámara de los Pares, en Francia).

La otra concepción, fundada en la doctrina Teocrática de la Soberanía Divina, apoyaba o impulsaba el poder de los monarcas de entonces, considerados como Dioses o que el Poder les venía de Dios, en virtud de esa concepción doctrinal, es decir, que detentaban, al mismo tiempo, el poder político y el poder religioso; hasta el surgimiento del Cristianismo, período en el cual dejaron de ser considerados como dioses los monarcas y emperadores; pero aún, y por algún tiempo, continuó la creencia de que el poder les venía de Dios.

De la herencia, como medio autocrático para llegar al poder, todavía quedan vestigios en algunas naciones, pero

ya sin el prestigio que tenían hace algunos siglos; pero por ejemplo, en Europa, existen aún monarcas o reyes, en Inglaterra, España, Holanda, Bélgica, Noruega, Suecia y Dinamarca.

## **16.2 LA COOPTACIÓN**

Este es otro sistema de transmitir el poder, el cual no ha logrado, como la herencia, legitimarse ante la opinión pública. Duverger cita que por lo escaso de este sistema en el mundo, casi ningún tratadista de derecho constitucional lo menciona.

La cooptación se puede definir, como la forma de un gobernante de turno, designar a su sustituto para el ejercicio del poder. Ejemplo de este sistema lo hubo en Haití, cuando Duvalier padre dejó el poder en manos de su hijo, quien lo conservó hasta que fue derrocado. En Europa, Hitler tenía una especie de testamento político, en el cual figuraban en orden descendente, tres o cuatro de sus allegados políticos de más confianza, para sucederle en el poder, lo cual no llegó a producirse por la derrota del régimen en la llamada Segunda Guerra Mundial. Sobre la cooptación, en los tiempos contemporáneos, existen manifestaciones de ese sistema, aún dentro de los regímenes democráticos; por ejemplo, en la República Dominicana, la Constitución establece que cuando un Senador o un Diputado, renuncia, muere o deja por cualquier otra circunstancia esa posición, cargo o función, no se celebran elecciones parciales en la circunscripción o jurisdicción electoral a que pertenecían para elegir a su sustituto, sino que, el partido al cual pertenece o

pertenecía, dentro de un plazo de treinta (30) días, debe someter una terna de candidatos por ante la Cámara respectiva, para que esta elija, de esa terna, al sustituto. Si el partido interesado no presenta esa terna en el plazo señalado, la Cámara queda en libertad de elegir al sustituto.

### **16.3 LA CONQUISTA**

La conquista del poder, consiste en un medio autocrático, más o menos violento y antijurídico de llegar al poder un gobernante. En la llegada al poder de un conquistador, es necesario diferenciar o distinguir: a) primero, los procedimientos o técnicas utilizados para llegar al poder; b) segundo, los procedimientos o técnicas utilizados para tratar de legitimar ese poder.

Los principales procedimientos utilizados para llegar o conquistar el poder, son dos:

- a.- La revolución; y
- b.- El golpe de Estado

Comenzaremos por el "b", es decir los Golpes de Estado, con una explicación breve y suscita acerca de estos, ya que los mismos, casi nunca revisten diferencias de acciones o procedimientos y son muy similares todos o casi todos. Consiste en un movimiento autocrático llevado a ejecución, generalmente por un pequeño grupo de personas, entre los cuales, con frecuencia, hay allegados o funcionarios del gobierno a ser derrocado, casi siempre aprovechando un

momento o circunstancias de debilidad del gobierno a ser sustituido. Muchas veces, los Golpes de Estado son ejecutados con la ayuda o apoyo de una parte, más o menos importante, de las fuerzas armadas.

En la revolución, como medio de llegar al poder, casi siempre hay una parte más o menos grande de la población, la cual participa o ayuda, en determinadas circunstancias, a los conquistadores del poder. En esta forma de conquista del poder, los cabecillas o principales actores en el derrocamiento del gobierno anterior, esparcen la idea o la propaganda política, de que ellos representan el pensamiento o el sentimiento de la gran mayoría de la población, aunque esto sea incierto, a fin de tratar de justificar el derrocamiento del gobierno anterior. En la mayoría de los casos, los procedimientos utilizados por los revolucionarios para llegar al poder, son mucho más violentos que los utilizados por quienes dan un golpe de Estado para llegar al poder.

Siempre, tanto en el caso de la revolución como en el del golpe de Estado, al cabo de cierto tiempo, tratan de legitimar la obtención del poder, pero en el esfuerzo para obtener dicha legitimidad, ante la opinión pública, casi siempre usan uno de dos posibles sistemas: en el primer caso, tratan de seguir o continuar la concepción social vigente acerca de la teoría de la soberanía y la legitimidad; en el otro caso, el conquistador del poder trata de romper con el esquema o la creencia vigente acerca de la soberanía y la legitimidad.

En el primer caso, se trata de un régimen nuevo, pero conservador, en el sentido de seguir la línea o las creencias

acerca de la legitimidad que existían durante el gobierno derrocado.

El segundo caso ocurre, cuando se rompe el concepto de legitimidad que existía durante el gobierno anterior, y es en este caso cuando se puede decir que el gobierno surgido por la conquista, es un gobierno realmente revolucionario.

A los gobiernos que surgen por la conquista del poder, bien sea por revolución o por golpe de Estado, por la forma en la cual generalmente se conducen en los primeros meses o años, se les llaman políticamente dictaduras. Naturalmente, este calificativo, para serle aplicado al gobierno que surge es necesario que el mismo suprima toda oposición, que suprima las libertades públicas, y que evite, en forma más o menos violenta, que los ciudadanos pueden ejercer los derechos humanos.

Las dictaduras, que a veces surgen como gobiernos aparentemente legítimos, pero que con las formas de ejercer su poder se convierten en dictaduras, casi siempre nacen, en algunas naciones donde se desarrolla, paulatinamente, una crisis, donde una parte de la población está de acuerdo con una de las doctrinas de la soberanía y de la legitimidad, mientras que otra parte de la población está compenetrada ideológicamente con otra de las doctrinas de la soberanía. Cuando una población entra en un punto álgido de esas crisis ocasionadas por las diferencias de creencias doctrinales, es cuando surge un nuevo gobierno, que para poder poner el orden y la paz político-social, actúa como gobierno dictatorial, en su argumento revolucionario, suprimiendo generalmente el

derecho de la expresión libre del pensamiento y el derecho de la oposición política.

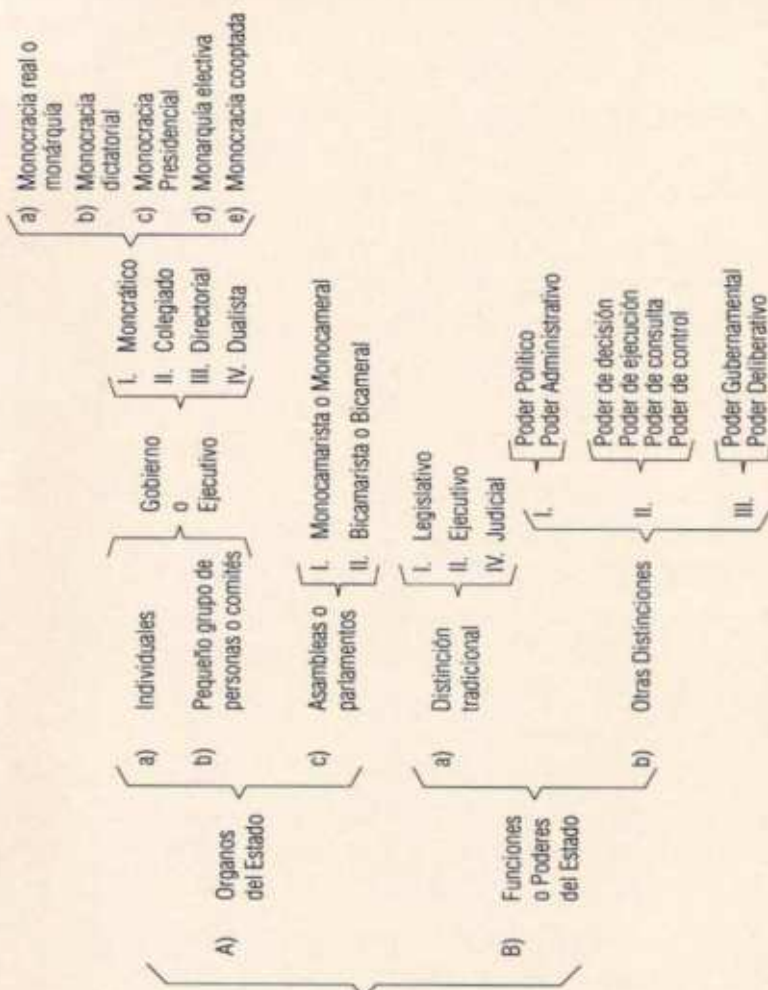
## 17. La Estructura Gubernamental

Donde ha existido o existe un pequeño núcleo o grupo social, el poder es ejercido corrientemente por una sola persona; pero desde el momento en el cual ese pequeño grupo crece o se aumenta, se produce la necesidad social de que el poder sea dividido entre varias personas o conjunto gubernamental. En este último caso, se llama gobierno, en sentido amplio de este vocablo, al conjunto de gobernantes de una sociedad, la más perfectamente organizada, llamada Estado o Nación. En sentido estricto, el vocablo gobierno, es entendido comúnmente, como el órgano o institución estatal denominado también como el ejecutivo, para diferenciarlo del legislativo y del judicial, cuyas funciones o atribuciones son distintas a las del Gobierno o ejecutivo.

A fin de facilitar el estudio y comprensión de lo que constituye la estructura gubernamental, comenzaremos el desarrollo de ese estudio, señalando que, toda estructura gubernamental está formada o integrada por dos elementos esenciales: los órganos; y las funciones o atribuciones.

Cuadro No. 8

**Elementos  
de la Estructura  
Gubernamental**



- Los órganos del Estado, los cuales están constituidos por una persona, un pequeño grupo de personas o Comité, o por un gran número de personas o asamblea, congreso o parlamento.
- Las funciones o atribuciones del Estado, es decir, las distintas actividades o tareas que deben ser realizadas dentro del Estado- Nación por los diferentes órganos del mismo

## 18. Los Organos del Estado

Generalmente, los dos primeros tipos de órganos, los individuales y los comités, forman, en conjunto, lo que comúnmente se llama Gobierno o Ejecutivo; y a los órganos formados por un gran número de personas, se les llama asambleas legislativas, parlamentos, congresos o cámaras legislativas.

### 18.1 GOBIERNO O EJECUTIVO

Comúnmente, se le llama gobierno o ejecutivo, al órgano de la estructura gubernamental que tiene a su cargo la función o poder ejecutivo, es decir, que tiene las facultades o atribuciones para dictar reglas de derecho de carácter particular y realizar actos materiales de ejecución, a fin de poner en vigencia las reglas de derecho emanadas del poder legislativo; mientras que las asambleas, parlamentos o congresos, tienen a su cargo lo que comúnmente se llama función legislativa o poder legislativo, es decir, la función

o atribución de dictar reglas de derecho de carácter general e impersonal.

## **18.2 DIFERENTES TIPOS DE GOBIERNOS O EJECUTIVOS**

En diferentes Estados o naciones han existido o existen: los gobiernos o ejecutivos monocráticos o formados por una sola persona; en otros, los gobiernos o ejecutivos colegiados o formados por dos personas; también han tenido existencia, los llamados gobiernos o ejecutivos directoriales o formados por una especie de directorio, comité, o pequeño grupo de personas; y por último, los gobiernos o ejecutivos dualistas, constituidos en forma mixta, por una persona o ejecutivo monocrático, y por ese pequeño grupo de personas o ejecutivo directorial.

### **18.2.1 El Ejecutivo monocrático**

Este tipo de ejecutivo, formado por una sola persona, tiene cinco (5) variantes:

- Monocracia real o monarquía;
- Monocracia dictatorial;
- Monocracia presidencial;
- Monarquía electiva; y
- Monocracia cooptada

**a. Monocracia Real o Monarquía:** Las palabras monocracia y monarquía tienen un mismo significado, es decir, gobierno de una sola persona; pero a la monocracia

real o de reyes hereditarios, se le llama comúnmente como monarquía, es decir, un gobierno en el cual, quien ejerce el poder ejecutivo, es un monarca, rey o emperador, quien es considerado (o lo era) como un Dios, o que recibía el poder de Dios, el cual puede transmitir a sus herederos.

**b. Monocracia Dictatorial:** Está constituida por un ejecutivo que generalmente ha llegado al poder por medio de la conquista, es decir, por un medio antijurídico y generalmente violento, pero que, ocasionalmente, el ejecutivo puede haber sido elegido por el sistema democrático del sufragio universal, pero que en el ejercicio del poder, suprime las libertades públicas, el derecho de oposición, y de manera especial, la libertad de expresión del pensamiento.

**c. La Monocracia Presidencial:** Es aquella donde el poder ejecutivo generalmente es ejercido por un presidente que ha llegado al poder democráticamente y mediante elecciones por sufragio universal. El presidente, detentador del poder ejecutivo, tiene la facultad de dictar reglas de derecho de carácter particular y realizar actos materiales de ejecución, a fin de poner en vigencia las reglas de derecho de carácter general emanadas del poder legislativo.

**d. La Monarquía Electiva:** Este es un sistema de ejecutivo monárquico, muy raro en la historia, pero que existió en el antiguo reino de Polonia, donde el monarca era elegido por la asamblea de señores feudales de esa época, en esa nación.

**e. Monocracia Cooptada:** Este es un ejecutivo monocrático, en el cual, quien detenta ese poder por haber llegado al mismo por medio de cooptación, es decir, que había sido designado por su antecesor. Ejemplo: el régimen del hijo de Duvalier, en Haití.

### **18.2.2 El Ejecutivo colegiado**

Este se encuentra formado por dos personas o colegas, y se caracteriza por la igualdad de atribuciones, facultades o poderes entre ambos, por lo menos teóricamente, y además, porque las decisiones deben ser tomadas de común acuerdo o a unanimidad. Ejemplo de este tipo de ejecutivo, existió en Roma, en tiempos de "los Cónsules".

En la República Dominicana, a finales del año 1964, un régimen de facto, instaurado después del derrocamiento del legítimo y democrático gobierno del Prof. Juan Bosch, se conformó como "Triunvirato", el cual, luego de varias diferencias políticas entre sus integrantes, al final quedó formado solamente y durante varios meses, por dos (2) "triumviros", hasta que estalló la guerra civil del año 1965, la cual concluyó al establecerse un gobierno provisional, el cual convocó a elecciones, que fueron celebradas en el año de 1966.

### **18.2.3 El Ejecutivo directorial**

Es aquel formado por un pequeño grupo de personas, quienes integran lo que se ha llamado Directorio, o Consejo de Estado, o Consejo de Gobierno. Generalmente, en este

tipo de ejecutivo, las decisiones son tomadas por mayoría de votos. En algunos casos hay un Presidente al frente del Directorio de manera fija, como fue en la República Dominicana en el año 1962 (por una modificación constitucional de finales del año 1961); o también, como en el caso de la República de Uruguay, según su Constitución del año 1917, pero en este caso, la Presidencia era rotatoria entre sus miembros. Tenemos entendido, que aún en la época actual, en Suiza, existe un ejecutivo directorial, denominado Consejo de Estado.

#### **18.2.4 El Ejecutivo dualista**

Este tipo de ejecutivo es mixto, es decir, que resulta de la combinación de un ejecutivo monocrático y un ejecutivo directorial.

Este tipo de ejecutivo tuvo su origen en Inglaterra, desde hace unos siglos, donde frente a los Monarcas de entonces y con el fin de limitar sus poderes, se creó un Consejo de Ministros. Con el transcurso del tiempo, en Inglaterra se ha llegado a que, el gobierno o ejecutivo, lo ejerce el Consejo de Ministro, encabezado por un Primer Ministro, quién funje como jefe de gobierno, quedando el Monarca o rey, como un jefe de Estado, siendo común la frase de: "el rey reina pero no gobierna".

Este sistema de ejecutivo dualista, se ha generalizado entre todos los regímenes parlamentarios (que son regímenes llamados de "colaboración de poderes"), distintos a los regímenes "presidenciales", (que son estos últimos, regímenes de "separación de poderes").

### 18.3 PARLAMENTOS, CONGRESOS O ASAMBLEAS

Duverger cita a este tipo de órgano de la Estructura Gubernamental diciendo que *“es el órgano formado por un gran número de personas”*, definición que él mismo considera como vaga, mala o confusa, ya que por ejemplo, el Consejo de Ministros de Francia tiene alrededor de cuarenta (40) personas y es un órgano ejecutivo, mientras, que hay otros Estados o Naciones, en los cuales sus órganos legislativos, que constituyen Congresos, Asambleas Legislativas o Parlamentos, apenas llegan a estar constituidas por ese número de legisladores (en el caso dominicano, el Senado nada más tiene treinta senadores).

En realidad lo que caracteriza a este tipo de órgano de la estructura gubernamental y que lo diferencia del gobierno o ejecutivo, es que, los Parlamentos, Congresos o Asambleas Legislativas, tienen la atribución, función, o poder legislativo, es decir, las facultades de dictar reglas de derecho de carácter general e impersonal, denominadas como leyes.

En relación con este órgano de la estructura gubernamental, las mayores discusiones políticas se refieren al número de Cámaras que son necesarias o que convienen jurídica y políticamente, es decir, que existen los tratadistas y políticos partidarios del bicammarismo, y los que son partidarios del monocamarismo.

Harold Laski, político y tratadista inglés, en su obra *“Introducción a la Política”*, impresa en Argentina, expresa lo siguiente en relación con el bicammarismo: *“Una Asamblea legislativa debería componerse, en general, de*

*una sola Cámara. Cuando en un Estado unitario existe el sistema bicameral, se observa que tiende a asegurarse, como en la Cámara de los Lores ingleses, el predominio en el Estado de algún interés especial. En teoría, es difícil comprender la razón que pueda justificar una segunda Cámara....”*

El bicamarismo en los regímenes presidenciales, tuvo su origen en los Estados Unidos, desde la época de su independencia proclamada por las antiguas trece (13) colonias, las cuales vinieron a ser los primeros trece estados de esa nación federal, entre los cuales habían algunos grandes, de mucha población; y otros pequeños, de poca población. Cuando se discutía la elaboración de su primera constitución, los grandes estados (federados), querían que el órgano legislativo estuviera constituido por una cámara, en la cual tuvieran representación todos los estados federados, en proporción del número de habitantes que tenía cada uno de ellos. En cambio, los pequeños estados deseaban que la representación de los diversos estados en el órgano legislativo a ser creado, fuera una representación igualitaria, es decir, con un número de representantes por igual, tanto para los estados grandes, como para los pequeños estados. Como no se podían poner de acuerdo con lo expuesto, al final y como transacción, surgió la idea de crear dos cámaras legislativas, una (la Cámara de Representantes), según el querer de los grandes estados, en la cual cada estado tendría una representación proporcional al número de habitantes de cada uno de ellos; y la otra (el Senado), con un número de miembros (senadores) por igual, para los estados grandes y para los

pequeños estados; de tal manera, que una cámara representaba (y representa) a los estados federados; y la otra, a la federación o la totalidad de la nación, en ese estado federal. Este último argumento ha sido copiado luego, al surgir con posterioridad, otros estados federales, como Suiza, México, Brasil, etc.

Pero el bicamarismo, en realidad, ha tenido su origen, en algunas naciones en las cuales, primero surgió una cámara aristocrática (antes de existir los sistemas electorales democráticos) como medio de limitar el poder de los monarcas de antaño, por ejemplo, la cámara de los Lords (o Lores) en Inglaterra; y la Cámara de los Pares, en Francia. Más tarde, al surgir los sistemas democráticos de elecciones por medio del sufragio universal, como consecuencia del desarrollo de la doctrina de la soberanía popular, fueron elegidas cámaras legislativas democráticas en concurrencia con las cámaras aristocráticas, y en consecuencia surgió, en estos casos, el bicamarismo. Es necesario hacer constar, que en Francia desapareció la Cámara de los Pares, pero subsiste un bicamarismo de cámaras elegidas ambas; en Inglaterra subsiste la Cámara de los Lords (o Lores), pero sin tener poderes legislativos, los cuales solamente los tiene la Cámara de las Comunes (elegida democráticamente). En otras naciones, como Noruega y Dinamarca, el bicamarismo ha sido sustituido por un monocamarismo.

El bicamarismo constituido por dos cámaras elegidas democráticamente en los estados o naciones que no son federales, es uno de los casos que más discusiones ha dado origen. La pretendida justificación de los partidos y de los

tratadistas y políticos conservadores, al apoyar este sistema, consiste en considerar que, existiendo dos cámaras legislativas, las leyes son depuradas con más calma y más serenidad, ya que después de aprobadas en una cámara, deben pasar a la otra para fines de su aprobación final. Duverger considera este argumento, extremadamente conservador, ya que él estima que uno de los defectos más frecuentes en la mayoría de los órganos legislativos de las distintas naciones, es la lentitud en la aprobación final de las leyes.

Estamos totalmente de acuerdo con el criterio del Prof. Duverger anteriormente expuesto, sobre todo en lo que se refiere al bicammarismo del sistema constitucional dominicano, el cual no es un sistema político federal, y que, por consiguiente, no procede el bicammarismo. Este criterio sobre nuestro bicammarismo, lo ampliaremos con algunos detalles nacionales, en la segunda parte de este Manual de Derecho Constitucional, donde trataremos sobre el sistema constitucional dominicano. Pero consideramos necesario mencionar, que en muchos casos de bicammarismo (sin ser federal el Estado), aún se les llama Cámara Alta y Cámara Baja, al parecer como reminiscencia del origen de ese bicammarismo.

## 19. Las relaciones entre el gobierno o Ejecutivo y asambleas, congresos o parlamentos

A través de la historia, los medios de acción del gobierno o ejecutivo sobre las asambleas, congresos o parlamentos son diversos, pero más o menos similares a

los medios de acción de las asambleas, congresos o parlamentos, sobre los gobiernos o ejecutivos.

### **19.1 MEDIOS DE ACCIÓN DEL GOBIERNO O EJECUTIVO SOBRE LAS ASAMBLEAS, CONGRESOS O PARLAMENTOS**

- Intervención en el nombramiento de sus miembros (en los tiempos modernos, con el desarrollo de la teoría de la soberanía popular y de los regímenes democráticos y como consecuencia de esto, la elección de sus miembros por medio del sufragio universal, ha desaparecido esa designación por parte del gobierno o ejecutivo).
- Intervención en la organización de las asambleas (sujeta esta, a los procedimientos de los tiempos modernos, de acuerdo con lo explicado al final de la letra a).
- Participación en los actos de las asambleas, congresos o parlamentos, por medio del ejercicio del derecho de iniciativa en los proyectos de leyes y resoluciones; participación en los debates; ejercicio del veto, promulgación, publicación, etc.
- Facultad de disolución de la asamblea o parlamento (esto, vigente solamente en los regímenes parlamentarios, pero no en los regímenes presidenciales)).

## **19.2 MEDIOS DE ACCIÓN DE LAS ASAMBLEAS, CONGRESOS O PARLAMENTOS SOBRE EL GOBIERNO O EJECUTIVO**

- Los parlamentos o Asambleas legislativas tienen atribuciones similares, pero a la inversa, sobre todo en los regímenes parlamentarios. Por ejemplo: en Italia, el Parlamento para designar un Primer Ministro o Jefe del Gobierno, debe pedirle al Presidente de la República que proponga un candidato, pero luego, después del presidente haber propuesto uno, su aprobación o rechazo, tiene que ser sometido a discusión en el seno del Parlamento, pudiendo este rechazar al candidato propuesto. En esos regímenes parlamentarios, el jefe del gobierno o ejecutivo, es el primer ministro o el presidente del consejo de ministros o el canciller (esto último, en Alemania). Sin embargo en otro régimen parlamentario, como el de Inglaterra, el jefe de gobierno, el primer ministro, resulta ser el dirigente máximo del partido que gana las elecciones.

En los regímenes presidenciales, la asamblea, congreso o parlamento, tampoco elige al jefe de gobierno o Presidente, sino que este resulta electo por votación popular, mediante un sistema electoral establecido previamente, el cual varía según los diferentes Estados-naciones presidenciales.

- Intervención sobre las actividades del ejecutivo: Generalmente, en los diversos Estados-naciones, se designan comisiones especiales, permanentes o

temporales, según los casos, las cuales estudian, conocen y deciden sobre las diversas actividades del ejecutivo, pudiendo esas comisiones hacerle recomendaciones al pleno de la cámara o asamblea, sobre dichas actividades. En relación con todo esto, las cámaras, congresos o parlamentos, pueden decidir invitar a comparecer a los funcionarios del gobierno o ejecutivo, para fines de información, investigación, o aclaración sobre sus diversas o sobre alguna de sus actuaciones. En los regímenes parlamentarios se puede llegar, en materia de investigación de las actuaciones del gobierno, a lo que se denomina como interpelación, la cual puede culminar con un voto de censura o de no-confianza, y esto determinar con la obligación de parte del jefe de gobierno y su gabinete ministerial de renunciar o dimitir, en virtud o de acuerdo con lo que se denomina, en esos tipos de regímenes políticos, la responsabilidad política de los ministros (incluyendo al primer ministro, que es el jefe de gobierno o ejecutivo). En la práctica, en el sistema inglés vigente esto no sucede, en razón de que, por el sistema electoral utilizado y por el sistema de disciplina partidaria, el primer ministro y su gabinete pertenecen al mismo partido que tiene mayoría en la Cámara de las Comunes, que es la cámara elegida, y esta tiene respeto y consideración hacia el primer ministro y jefe del gobierno, por ser este, al mismo tiempo, el jefe máximo del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes.

## 20. Las Funciones del Estado

Las Funciones del Estado: Cuando comenzamos a tratar sobre la Estructura Gubernamental, señalamos que la misma estaba integrada por dos elementos esenciales; a) los órganos del Estado; y b) las funciones del Estado. Ya hemos tratado con anterioridad y de manera sucinta, los diferentes y principales órganos del Estado. Ahora trataremos también, con la brevedad que este manual amerita, las funciones del Estado.

La idea sobre la existencia de un Estado-nación, nos conduce a pensar que, si él está integrado por diversos órganos, es en razón de que debe realizar distintas y numerosas tareas, a fin de asegurar el desarrollo de la vida social, económica y política del núcleo humano que conforma el Estado-nación.

Acerca de las funciones del Estado, se han forjado a través del tiempo diversas concepciones; entre ellas las que señalan como una simple división de trabajo, a fin de asegurar la convivencia del grupo humano que integra al estado. Pero existen consideraciones políticas que conducen a estimar las diversas funciones del Estado como elementos esenciales para la existencia del mismo, sin los cuales no existiría el Estado.

De acuerdo con la primera concepción de las funciones del Estado, la cual es una concepción práctica o técnica, esa simple división de trabajo entre los distintos órganos que lo integran, da lugar a pensar que no hay una jerarquía entre esos órganos, excepto algunas que se producen, no jurídicamente, sino simplemente, de hecho.

## 21. La Concepción de las Funciones del Estado Como Elementos Constitutivos del Mismo.

De acuerdo con esta concepción, política, filosófica, la existencia del estado implica necesariamente, estar formado por tareas propias o funciones que tradicionalmente deben estar separadas (doctrinas esparcidas desde los siglos XVII y XVIII), por razones que vinieron a ser, en el transcurso de los siglos XIX y XX, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Esta llamada distinción tradicional de los poderes o funciones del Estado, fueron impulsadas por los pensadores políticos de la época: Locke, tratadista inglés, en su obra "Tratado del Gobierno Civil"; Montesquieu, autor francés, en su obra "El Espíritu de las Leyes"; y luego Juan Jacobo Rousseau, francés también, en su tratado "El Contrato Social", difundido a través del tiempo y en numerosas naciones.

El primero de los señalados tratadistas, Locke, en su obra se inspiró en el sistema inglés de su época, en el cual desde ese entonces y aún hasta el momento actual, el poder judicial ha sido y sigue siendo tan independiente, que se considera que no formaba parte de la estructura gubernamental y por lo tanto, la distinción de poderes o funciones por él tratada, se refería a los poderes legislativos y ejecutivo.

En síntesis, los tres poderes o funciones de la citada distinción tradicional, son los siguientes:

## **21.1 EL PODER LEGISLATIVO**

Consiste en la facultad de dictar las reglas de derecho de carácter general e impersonal, comúnmente llamadas leyes.

## **21.2 EL PODER EJECUTIVO**

Consiste en dictar reglas de derecho de carácter particular o realizar actos materiales de ejecución, a fin de poner en vigencia las reglas generales de derecho emanadas del Legislativo.

## **21.3 EL PODER JUDICIAL**

Abarca dos actividades: 1) la función de ejercer la jurisdicción penal, según la cual se juzgan y sancionan a quienes violan las reglas de derecho; y 2) ejercer la jurisdicción civil, la cual consiste en solucionar o dirimir los diferentes tipos de litigios que surgen entre partes.

Esta distinción tradicional de los poderes o funciones legislativo, ejecutivo y judicial, sobre la cual aún se habla y se escribe entre abogados, en los tribunales, entre políticos, ha ido evolucionando, lentamente, en algunas naciones, dando lugar al surgimiento de nuevas distinciones de poderes o funciones del Estado: La distinción que los divide en:

- a) Poder Político del Estado
- b) Poder Administrativo del Estado

De acuerdo con esta primera distinción, el poder político correspondería a los organismos supremos del Estado, los cuales toman las decisiones de principios; mientras que el poder administrativo correspondería a los organismos subordinados del Estado, los cuales adaptan las decisiones de principios a casos particulares. Esta distinción, por ejemplo, aunque ahora es nueva, se aplicaba en Atenas, donde la asamblea del pueblo tenía el poder político, mientras “los magistrados” tenían o ejercían el poder administrativo. También se aplicaba esta distinción, en la Constitución soviética del año 1936, en la cual, en su artículo 14 se establecía: “*Corresponde a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, encarnada en sus órganos superiores de Poder y en los órganos de la Administración del Estado:.....*”; y de acuerdo con esa enunciación, el poder político correspondía al Soviet Supremo, que era el Parlamento, y al Presidium; mientras que el poder administrativo correspondía a los ministros y demás funcionarios subalternos.

## **21.4 OTRA DIVISIÓN DE LOS PODERES DEL ESTADO**

### **21.4.1 El poder de decisión**

Es el más importante, consiste en la facultad de hacer o realizar actos que determinan algunos derechos u obligaciones.

### **21.4.2 El poder de ejecución**

Consiste en acatar y cumplir lo decidido anteriormente por el poder de decisión, mediante actos materiales de ejecución o de reglas jurídicas de carácter particular.

### **21.4.3 El poder de consulta**

Consiste en la facultad que tienen algunos organismos del Estado, para emitir opiniones o consultas cuando le son pedidas por alguno de los poderes del Estado anteriormente citados, es decir, que actúa con anterioridad a la acción de los poderes de decisión y de ejecución.

### **21.4.4 El poder de control**

Actúa a la inversa del de consulta y entra en juego, después de la acción del poder de decisión o del poder de ejecución. Este control se realiza sobre la legalidad (o de la constitucionalidad) de los actos de esos poderes, o por medio del control de la oportunidad o constitucionalidad de los actos.

De acuerdo con la evolución de la democracia y el desarrollo del poder ejecutivo como organismo motor del Estado, el organismo del impulso y de organización de los planes de desarrollo de la nación, se ha propugnado y propagado una distinción de los poderes del Estado, que viene siendo una combinación de las dos (2) distinciones anteriores. Esta nueva distinción divide los poderes en dos:

### **21.4.5 El poder gubernamental**

Este corresponde a las actuaciones modernas de las democracias, donde el poder ejecutivo o gobierno, es el que tiene la iniciativa y es el organismo motor, de impulso, en el desarrollo social, educacional y económico de las naciones.

### **21.4.6 El poder deliberativo**

Es el que viene a recaer, en la época moderna, en los parlamentos, congresos o asambleas legislativas, los cuales actúan bajo esta distinción de poder deliberativo, bajo dos formas o maneras:

**Primero:** como un poder de limitación a las actuaciones del poder ejecutivo o gobierno; sirve de freno en relación con las diversas actuaciones y decisiones económicas, jurídicas y políticas del gobierno o ejecutivo.

**Segundo:** que consiste en la facultad de poder reivindicar (poder reivindicativo), es decir, que de todos los poderes del Estado, donde más fácil es solucionar un problema social, económico o político, de una parte del pueblo o de la gran mayoría de este, es a través de los congresos, parlamentos o asambleas legislativas, donde los diferentes grupos sociales, económicos o políticos van a pedir que no se legisle en determinada forma porque esto causaría algún perjuicio, o que se legisle en determinada forma, en beneficio del pueblo o de gran parte del pueblo.

## 22. Diferentes Tipos de Estructuras Gubernamentales

Después de haber estudiado, por un lado, los diferentes órganos de la estructura gubernamental, y por otro lado, las distintas funciones del Estado, los cuales son o constituyen los dos elementos que forman la estructura gubernamental, así como los diversos tipos de cada uno de esos elementos citados, tanto de los órganos, como de las funciones, nos vamos ahora a permitir el examen, de cuales son los diferentes tipos de estructuras gubernamentales que pueden producirse como resultado de la combinación de esos diversos elementos de la estructura gubernamental, y de esta manera, describir la estructura de conjunto del gobierno, luego de haberlo examinado en piezas separadas.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, notaremos que se produce, en primer lugar, una tipología tradicional de las estructuras gubernamentales; pero luego, por una evolución contemporánea, se produce una tipología moderna de dichas estructuras.

## 23. La Tipología Tradicional.

Esta tipología se fundamenta en la distinción clásica de los poderes o funciones del Estado, los cuales hemos examinado anteriormente, y sobre todo o de manera destacada, sobre la oposición del poder o función legislativa y el poder o función ejecutiva. Dependiendo de que estos poderes o funciones estén a cargo, de un mismo órgano, o de dos órganos distintos de la estructura gubernamental, y

según que estos órganos actúen determinadamente separados o en colaboración, notamos la existencia de tres tipos de regímenes políticos: los regímenes de concentración de poderes; los regímenes de separación de poderes; y los regímenes de colaboración de poderes.

### **23.1. LOS REGÍMENES DE CONCENTRACIÓN DE PODERES**

Dentro de estos regímenes, hay los de concentración absoluta de poderes, y los de concentración relativa de poderes, siendo esta segunda forma, más frecuente.

#### **23.1.1 Los regímenes de concentración absoluta de poderes**

En este tipo, hay un solo órgano del Estado que acumula o concentra en sus manos, el poder legislativo, el poder ejecutivo, y con frecuencia, el poder judicial o jurisdiccional. A su alrededor, existen otros órganos que tienen un simple carácter administrativo. Un ejemplo de este tipo de concentración absoluta de poderes, era el existente en Francia, en tiempos de la Monarquía Absoluta del Régimen.

#### **23.1.2 Los regímenes de concentración relativa de poderes**

Este tipo se ha esparcido más o ha sido más frecuente a través de la historia; en esos regímenes han existido los

distintos órganos legislativo, ejecutivo y judicial, que aparentemente ejercen sus respectivas funciones o poderes, pero que habiendo unos fuertes lazos de subordinación de unos sobre otro, de tal manera que, en realidad, hay uno solo de ellos investido de todos los poderes de decisión; en realidad una multiplicidad de órganos gubernamentales entre los cuales hay cierta repartición de funciones o tareas, pero esa multiplicidad de órganos y esa repartición de funciones o tareas, no son más que aparentes.

Los casos más frecuentes de regímenes de concentración de poderes que han existido a través de la historia, son los de concentración de poderes en manos o en provecho del gobierno o ejecutivo. Los dos regímenes que más frecuentemente han existido, son: las monarquías absolutas, y las dictaduras.

### **23.2 LOS REGÍMENES DE SEPARACIÓN DE PODERES**

Estos regímenes se distinguen o caracterizan, primero por una distinción de órganos sobre los cuales recaen los diferentes poderes o funciones del Estado; segundo, por una especialización funcional, es decir, que el órgano legislativo es el encargado de elaborar y aprobar todas las reglas de derecho de carácter general e impersonal; mientras que el órgano o poder ejecutivo tiene la facultad de dictar las reglas de derecho de carácter particular y de realizar actos materiales de ejecución, a fin de poner en vigencia las reglas de derecho de carácter general o leyes emanadas del órgano legislativo; y uno o varios órganos judiciales, encargados de juzgar y

sancionar, si procede, a quienes violan o transgreden las reglas de derecho, y además, juzgar y decidir sobre todos los litigios o causas que puedan surgir entre partes; y tercero, es la independencia orgánica, es decir, que cada órgano o poder, actúa solamente dentro de su campo de actividades funcionales, sin intervenir en las de los otros poderes u órganos de la estructura gubernamental. Naturalmente, esta característica de independencia no es absoluta, ya que en todos los regímenes políticos, algunas atenuaciones son posibles: por ejemplo, la especialización funcional no es absoluta, ya que el legislativo participa en la función ejecutiva en materia presupuestal y en materia diplomática; interviniendo el ejecutivo en la función legislativa, por medio del poder reglamentario, es decir, la facultad o poder de elaborar actos de alcance general e impersonal, como son los reglamentos, destinados a completar y precisar las leyes elaboradas por el poder legislativo.

Los tipos de regímenes políticos que caen dentro del grupo de separación de poderes son:

- 1) Las monarquías limitadas del siglo XIX en adelante, cuando se crearon las primeras asambleas o parlamentos destinados, de manera principal, a limitar el poder que tenían los monarcas de entonces;
- 2) Los regímenes presidenciales; y
- 3) Una forma antigua de separación de poderes como la que existió en Atenas, con la Asamblea del Pueblo, por un lado, y de otro lado, los Magistrados; y en Roma,

donde existieron los llamados “Tribunos de la Plebe”, quienes ejercían una especie de veto o freno para la aplicación de las decisiones de los gobernantes romanos.

### **23.3 LOS REGÍMENES DE COLABORACIÓN DE PODERES**

Estos regímenes se caracterizan por tres (3) ideas esenciales: Fundamentalmente suponen una distinción de las funciones o poderes del Estado, los cuales son confiados a órganos distintos; Esos órganos no son rigurosamente especializados en sus funciones o poderes, ya que, hay campos de acción comunes; y, en fin, lejos de estar completamente aislados los unos de los otros, los órganos disponen de medios de acción recíprocos. En resumen: Distinción de Poderes; Colaboración Funcional; y Dependencia Orgánica.

Estas tres fórmulas definen a los regímenes de “colaboración de poderes”, oponiéndose a la vez, a su concentración o confusión y a su separación.

En la práctica, el sistema de colaboración de poderes está representado por el Régimen Parlamentario, del cual han existido muy diversas variedades.

En resumen de lo anteriormente expuesto, llegamos a la conclusión de que se llama Régimen Parlamentario, a un sistema político fundado en la colaboración de poderes o funciones, en el cual el ejecutivo está dividido en dos elementos; un jefe de Estado y un gabinete ministerial encabezado por el primer ministro o jefe de gobierno (ejecutivo dualista), siendo ese gabinete responsable ante

el parlamento; esto último es el elemento esencial que caracteriza al Régimen Parlamentario.

A continuación trataremos, sumariamente, algunas variedades de regímenes parlamentarios:

### **23.3.1 El régimen parlamentario clásico**

Se puede definir por tres (3) caracteres fundamentales: a) Dualismo del ejecutivo; b) Falta de relieve del jefe del Estado; y c) Equilibrio entre los poderes del gabinete y los del parlamento.

- El dualismo del ejecutivo se puede considerar como un producto de la evolución histórica de la monarquía hacia la democracia;
- La falta de prestancia o de relieve del jefe de Estado, sin tener en cuenta que el mismo sea un rey, emperador o presidente, ya que el jefe de gobierno es el primer ministro, o en general, el jefe del gabinete ministerial; y
- El equilibrio de los poderes entre el gabinete ministerial y el parlamento, destacándose entre ellos, dos medios de acción recíprocos de suma importancia: la responsabilidad política del gabinete ante el parlamento, lo cual puede dar lugar a que el gabinete pueda ser destituido por un voto de censura o de no-confianza; y la facultad del ejecutivo, representado por el primer ministro, de disolver al parlamento y convocar a elecciones para elegir otro.

### **23.3.2 Regímenes parlamentarios de tipo orleanista**

Constituyen un tipo de transición entre la monarquía limitada y el régimen parlamentario clásico; en estos regímenes, el jefe de Estado conserva algunas prerrogativas. Existió este tipo de régimen en Francia, durante el reinado de Luis Felipe, en el cual, el gabinete debía tener la confianza tanto de las Cámaras como la del Monarca.

Otro tipo de régimen parlamentario de tipo Orleanista existió en Alemania, mientras rigió la Constitución de Weimar, del 1919 al 1933. Se le llamó régimen weimariano, durante el cual el jefe de Estado era similar al de un régimen republicano, y gozaba de un gran prestigio ante la opinión pública; el Presidente tenía el derecho Constitucional de despedir o destituir a sus Ministros aunque estos conservaran la confianza de las Cámaras. Además, podía hacer uso de decretos-leyes sin la autorización previa de las Cámaras (Art. 48 de esa Constitución de Weimar).

Finalmente, otro sistema de tipo orleanista ha existido en Francia desde la Constitución del año 1958, en la cual se reforzaron los poderes o atribuciones del jefe de Estado, llamándosele a este tipo de régimen como parlamentarismo "Gaullista", ya que al Presidente De Gaulle se le atribuye su instauración.

En lo que se refiere a los regímenes parlamentarios clásicos, como regímenes de equilibrio de poderes, llegamos a la conclusión de que, en la época presente, este equilibrio de poderes no es más que teórico, ya que en la actualidad, los regímenes parlamentarios funcionan hoy en día:

I) Regímenes parlamentarios con preponderancia o destacada influencia política del gobierno sobre el parlamento, que es como funciona el régimen inglés, debido al dualismo de partidos o bipartidismo (aunque es necesario aclarar que existe un tercer partido, pero sumamente minoritario, que es el antiguo partido liberal), de partidos disciplinados, donde uno de ellos está en el poder, es decir en el órgano ejecutivo o gabinete ministerial, con el primer ministro como jefe del gobierno, y ese mismo partido tiene la mayoría en el órgano legislativo que recae en la Cámara de los Comunes; mientras que el otro partido, está en la oposición, con una minoría de miembros en la citada cámara de los Comunes; y

II) Regímenes parlamentarios con preponderancia o destacada influencia del parlamento sobre el gobierno, debido principalmente al multipartidismo, donde el gobierno o ejecutivo necesita, para mantener su insegura estabilidad política, de alianzas precarias entre varios partidos, a fin de constituir una mayoría circunstancial. Este grupo de regímenes está constituido en la hora actual, por la mayoría de los regímenes parlamentarios de Europa occidental, excluyendo al régimen de Alemania, que es un régimen parlamentario, pero bipartidista.

En sus orígenes, el régimen parlamentario clásico ha sido el resultado de una evolución histórica en Inglaterra, durante los siglos XVII, XVIII y XIX, de la monarquía absoluta, a monarquía limitada y finalmente a monarquía parlamentaria. En sus inicios surgió primero la responsabilidad penal de sus ministros con el procedimiento

de acusación penal (impeachment); luego se llegó a una responsabilidad político-penal; y posteriormente se llegó a la responsabilidad política de los ministros.

Entre los siglos XIX y XX, el régimen parlamentario se extendió a Francia, Bélgica, los Países Bajos (Holanda), y finalmente a los del norte de Europa. Es necesario destacar, que en 1875, Francia constituyó el primer país del mundo en instalar una República Parlamentaria.

## 24. Tipología Moderna de los Regímenes Políticos

Tradicionalmente aún se habla hoy en día, sobre los regímenes parlamentarios, los regímenes presidenciales, etc.; pero ha surgido una nueva tipología gubernamental, fundada en la tradicional, pero combinándola con un elemento nuevo, surgido desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX: los partidos políticos.

La distinción fundamental consiste en la oposición de los regímenes de partido único y los regímenes en los cuales hay dos o más partidos; pero ante la existencia de regímenes antiguos o arcaicos sin partidos, se podría establecer que la forma de distinción, en sentido general es de: "regímenes unitarios" y "regímenes pluralistas".

### **24.1 LOS REGÍMENES UNITARIOS**

Estos son, de manera principal, los tipos de regímenes de partido único, monolítico, tal como han sido los regímenes comunistas y los regímenes fascistas.

Los regímenes propiamente unitarios: En este grupo, el tipo moderno es el del partido único; mientras que la forma arcaica es la de los regímenes sin partidos; ambos corresponden a los “regímenes de concentración o confusión de poderes”, en la tipología tradicional.

### **24.1.1 El tipo moderno**

Los regímenes de partido único: Creados por Lenin y Mussolini, constituyen nuevas posiciones políticas en el siglo XX, en lo que se refiere a instituciones gubernamentales.

El partido único transforma de manera fundamental el aspecto electoral, ya que se sustituye el sistema democrático por la aceptación del sistema plebiscitario de candidatos únicos, de candidatos impuestos; el cambio también es fundamental y radical desde el ángulo de la estructura gubernamental, conlleva una concentración absoluta de poderes a favor de ese partido único. Algunas veces se dispone una distinción o separación de funciones o poderes en el texto Constitucional; pero esta no es más que ficticia, teórica o ilusoria.

### **24.1.2 El tipo antiguo o arcaico**

Los regímenes sin partido. Lo corriente, lo común, es que exista un solo partido en los regímenes unitarios en los tiempos modernos; pero también han existido regímenes unitarios sin partido; ejemplo de esto han sido las monarquías absolutas antiguas y las dictaduras personales.

Esto último ha sido frecuente en los países subdesarrollados o semi-desarrollados, donde la población por falta de cultura y debido a situaciones económicas de pobreza casi extrema, no ha podido adaptarse a un cuadro político y social de tipo moderno.

## **24.2 LOS REGÍMENES SEMI-UNITARIOS**

Entre los regímenes de partido único y los regímenes pluralistas o de existencia de varios partidos, han existido algunos regímenes que constituyen un intermedio entre ambos sistemas anteriormente citados, que son: I) los sistemas en los cuales hay varios partidos, pero que uno de ellos se destaca de manera notable por su tamaño en número de miembros y de organización sobre los demás; y II) de otro lado, los sistemas de partido único pero con una estructura flexible, en cuyo interior hay un funcionamiento que permite las tendencias o grupos disímiles en actividad política, de tal manera, que en sus actuaciones se asemeja a un sistema de pluralismo de partidos. Un ejemplo en América del primer sistema citado en este párrafo, es decir, de partido dominante, lo constituye, después de varias décadas de su revolución, el de Méjico, con su partido Revolucionario Institucional (PRI), pero que, en los últimos diez o quince años de ese régimen político, ha comenzado a evolucionar por el crecimiento o desarrollo de uno o dos partidos distintos al de carácter dominante antes mencionado. De igual manera, constituye un ejemplo de régimen político del segundo grupo mencionado en este párrafo, es decir, de partido único flexible en su estructura

interior, es el que existió en Turquía entre los años 1923 y 1950, en los tiempos de la llamada "Turquía Kemalista" (a causa de su líder o dirigente Mustafá Kemal Atatürk), cuando existía el partido único, llamado "Partido Republicano del Pueblo", permitiéndose la existencia y el desarrollo en su interior, de dos tendencias o grupos, encabezados por los dirigentes de ese partido, Celal Bayal e Ismet Inonu.

### **24.3 LOS REGÍMENES PLURALISTAS**

La característica común en estos regímenes, es que en los mismos existen varios partidos políticos, pero no hay preponderancia o dominio destacado de ninguno de ellos sobre los demás.

Dentro de este grupo de regímenes políticos y teniendo en cuenta su relación con la tipología tradicional, existen dos tipos de regímenes: 1. Los regímenes presidenciales, y 2. los regímenes parlamentarios; pero la tipología moderna considera esa distinción, combinándola con otras fundamentales o teniendo en cuenta, la naturaleza de los partidos políticos.

A fin de llegar a la conclusión antes señalada, es necesario examinar primero, cuales son los elementos que entran en juego para llegar a una clasificación; y encontraremos, que es necesario tomar en cuenta, tres (3) tipos de elementos:

- El número de partidos,
- La estructura interior de los mismos, y
- El régimen constitucional

- La estructura y el funcionamiento de los regímenes pluralistas es completamente distinto, cuando se trata de regímenes multipartidistas o de regímenes bipartidistas. En el primer caso, en los regímenes multipartidistas, para el normal o aceptable funcionamiento frente al órgano legislativo (Asamblea, Congreso, o Parlamento), es necesario que el gobierno recurra a formular coaliciones partidarias; mientras que en el segundo caso, de los regímenes bipartidistas, hay un solo partido con mayoría parlamentaria en el poder, y otro en la oposición.
- La estructura interior de los partidos, es decir, si estos son disciplinados o no, tiene notable influencia en el funcionamiento del régimen político de que se trate. Ejemplos determinantes de esto lo podemos encontrar en el funcionamiento de los regímenes bipartidistas de Inglaterra y de los Estados Unidos, el primero constituido por partidos disciplinados; y el segundo, con dos partidos cuyos legisladores no siguen una línea disciplinaria trazada por sus respectivos partidos, por lo cual, este segundo régimen bipartidista funciona en la mayoría de los casos como un régimen multipartidista.
- El régimen Constitucional es también determinante en la clasificación de los regímenes pluralistas, de igual modo, el sistema de partidos.

Los regímenes multipartidistas y los de bipartidismo flexible, no tienen un funcionamiento normal en el grupo de

los regímenes parlamentarios, ya que tienden a que haya cierta inestabilidad en el funcionamiento del gobierno o ejecutivo, el cual debe recurrir a las alianzas entre varios partidos. En cambio esos regímenes, en lo que a sistema de partidos antes indicado se refiere, no tienen una influencia grave como la señalada anteriormente, cuando se trata de regímenes que, constitucionalmente, funcionan como regímenes presidenciales, a los que no afectan en la duración de su ejercicio y su funcionamiento, como sucede en los regímenes parlamentarios. En cambio, los regímenes parlamentarios de bipartidismo rígido, no son afectados como lo son los que tienen el multipartidismo anteriormente expuesto.

En resumen, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, parece conducir a la siguiente conclusión:

Existe cierta afinidad en el funcionamiento de los regímenes de bipartidismo rígido y los regímenes parlamentarios por un lado; y por el otro, entre el multipartidismo o el bipartidismo flexible y los regímenes presidenciales.

Resumiendo lo anteriormente expuesto en relación con los regímenes pluralistas y la aplicación de los elementos de clasificación señalados, los llamados Regímenes Pluralistas se podrían dividir en tres grupos:

Regímenes Presidenciales

Regímenes Parlamentarios Bipartidistas

Regímenes Parlamentarios Multipartidistas

A continuación señalaremos algunos ejemplos de estos tres tipos de regímenes políticos:

- **De regímenes presidenciales:** el régimen de los Estados Unidos de Norteamérica, y la mayoría de los regímenes de América Latina;
- **De regímenes parlamentarios bipartidistas:** el régimen de Inglaterra, los regímenes de las naciones como Australia, Canadá, y Alemania.
- **De regímenes parlamentarios multipartidista:** Los regímenes de Francia, Italia, Noruega, Suecia, Dinamarca, Japón, etc.

Después de haber examinado los diferentes regímenes políticos según el procedimiento o forma de elección de sus gobernantes; y luego los diferentes regímenes políticos según su estructura gubernamental, notaremos que hay cierta semejanza o coincidencia en la clasificación final de los regímenes políticos que forman parte de cada uno de esos dos tipos de regímenes:

**Según su forma escoger a gobernantes**

Regímenes Autocráticos  
Regímenes Democráticos

=  
=

**Según su estructura Gubernamental**

Regímenes Unitarios  
Regímenes Pluralistas

## 25. Limitación del Poder de los Gobernantes

Al inicio de este modesto Manual de Derecho Constitucional, dijimos que el Régimen Político se puede definir como el conjunto coherente y coordinado de

instituciones políticas que funcionan o existen en un país dado y en un momento determinado.

Como consecuencia de esta definición, todo régimen político viene a ser el resultado de las respuestas que se den en relación con los siguientes cuatro tipos de problemas:

- Problemas relativos al fundamento del poder de los gobernantes.
- Problemas relativos a la forma de escoger o elegir a los gobernantes.
- Problemas relativos a la estructura de los gobernantes.
- Problemas relativos a la limitación del poder de los gobernantes.

En el presente manual, ya hemos tratado, sumariamente, los tres primeros tipos de problemas; y a continuación, trataremos sobre el cuarto, es decir, los problemas relativos a la limitación del poder de los gobernantes.

A través del tiempo y durante siglos, el poder de los gobernantes había sido limitado por obstáculos materiales, como los grandes ríos, cordilleras, mares y océanos; pero luego, con el desarrollo de la ciencia y las diversas técnicas, como el desarrollo o auge de las comunicaciones, esos obstáculos materiales fueron eliminados, poco a poco, con los viajes por tierra, mar y aire.

En realidad, esa limitación del poder de los gobernantes, como idea, concepto o doctrina, no existía en la antigüedad, en razón de que, en esa época los gobernantes eran considerados como dioses o que el poder les venía de Dios.

De ahí que la limitación de ese poder, como idea, doctrina o creencia, ha surgido, en realidad, a partir del desarrollo del Cristianismo, debido principalmente a que, por un lado, la concepción Cristiana le daba la primacía al hombre, al ser humano, sobre el grupo o la sociedad; y además, debido a que, cuando surgieron los primeros Estados-naciones, con monarcas, reyes o emperadores ejerciendo el poder o la autoridad, esto dio lugar a que la Iglesia Católica opusiera, al poder político omnimodo de esos gobernantes de antaño, la Moral y el Derecho Natural como primeros limitantes al poder de esos gobernantes, es decir, comenzó la lucha ideológica entre el poder político y el poder de la moral y de los derechos del hombre.

Con el surgimiento y desarrollo del Cristianismo, encontramos que los teólogos católicos de la Edad Media, entre ellos Santo Tomás de Aquino, dieron nacimiento y esparcieron la llamada doctrina de la Legitimidad del Derecho de Resistencia contra el poder arbitrario de los gobernantes, así como la idea de la lucha necesaria contra las "leyes injustas".

Posteriormente, los filósofos de los siglos XVIII y XIX, racionalizaron las ideas de los teólogos católicos, cuyas ideas luego sirvieron de fundamento a la creación de la célebre "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", surgida después y como consecuencia de la Revolución Francesa, a finales del siglo XVIII.

En esas luchas por el establecimiento de las libertades públicas, desarrolladas en los siglos XVIII y XIX, encontramos como fruto de las mismas, el pensamiento de Saint Just, filósofo francés del siglo XIX (citado por

Maurice Duverger, en su obra *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*), quien exponía que “no se gobierna inocentemente”, ya que él consideraba que los que ejercen el poder tratan siempre de abusar de él, porque se llegan a considerar como dueños absolutos del mismo.

## 26. La Concepción de las Libertades Públicas en el Siglo XIX: La Libertad-resistencia:

Los pensadores liberales de ese siglo, habían vivido con la idea de un conflicto permanente entre el individuo y la sociedad, bajo la concepción de que el gobierno es un mal necesario, al cual hay que limitar, en la medida de lo posible, en el ejercicio de sus poderes.

Esa doctrina liberal tuvo en esa época, tres fuentes de origen:

- Fuente religiosa
- Fuente política
- Fuente económica

### **26.1 LA FUENTE RELIGIOSA**

Esta se fundamentaba, como hemos señalado anteriormente, en las ideas que venían desde el surgimiento del Cristianismo, racionalizadas por los filósofos del siglo XVIII, y que conducían a lo que se ha llamado la trascendencia de la moral y del Derecho Natural, concebido

este como un derecho no escrito, inmutable y que se impone al mismo tiempo a gobernantes y gobernados.

## **26.2 LA FUENTE POLÍTICA**

Esta se basaba, sobre todo en Europa, donde el campesinado en los siglos XVIII y XIX era bastante atrasado, lo cual no le permitía estar en condiciones de oponerse a los dictados de los gobernantes de esa época y consecuentemente sufrían una opresión política, por un lado; y por otro lado, la otra clase existente en esa época en Europa, era la burguesía comercial y empresarial que había triunfado sobre la aristocracia con la Revolución Francesa, y la cual era económicamente fuerte, pero padecía todavía la opresión de las decisiones políticas de los gobernantes de esa época. Por lo tanto, ambas clases, campesinado y burguesía, contribuyeron en su lucha contra la opresión política, al desarrollo de la "Declaración de los Derechos del Hombre", en cuyo articulado se trata de eliminar opresiones definidas, provenientes del Antiguo Régimen.

## **26.3 LA FUENTE ECONÓMICA**

El liberalismo político del siglo XIX procede del liberalismo económico desarrollado por la Escuela de Manchester, el cual reposaba sobre la idea fundamental de la superioridad de la iniciativa privada sobre la acción gubernamental en materia económica, y que consideraba la intervención de los gobiernos en materia económica,

como un mal, el cual debería ser limitado en la medida de lo posible. Esta última limitación, tiene de manera principal, un carácter económico y utilitario. Es necesario destacar que, de todos los Derechos consagrados en la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", de manera principal se declara como "inviolable y sagrado", el Derecho de Propiedad.

En resumen, el ejercicio de las libertades públicas por parte de la ciudadanía, como un medio de limitar el poder de los gobernantes o como un medio de resistencia a su autoridad, sirve para realizar tal limitación, desde dos planos distintos:

- Forman, con el ejercicio de tales libertades, una zona particular de seguridad alrededor de cada persona, en la cual no debe inmiscuirse o penetrar la acción o poder de los gobernantes, es decir, crean lo que se ha dado en llamar: Libertades-límites.
- Por otra parte, esas libertades pueden ser ejercidas por los ciudadanos, como un medio de evitar que la autoridad o poder de los gobernantes se extralimite o se salga de su campo de acción normal, lo cual se logra por lo que se denomina: Libertades-oposición.

En el primer grupo, es decir, en el de las libertades-límites, podemos encontrar varios de los derechos o libertades ejercidas a los fines señalados en ese grupo de libertades como son: 1) las libertades de la persona o libertades civiles, entre las cuales se encuentran por ejemplo: la seguridad de la persona contra arrestos o

detenciones arbitrarias; la inviolabilidad de domicilio (salvo en los casos previstos por la ley); la libertad de tránsito; la inviolabilidad de correspondencia y de comunicación; las llamadas libertades familiares, etc. II) Las libertades económicas, entre las cuales se encuentran, el derecho de propiedad; la libertad de comercio y de industria, etc. III) Las libertades de pensamiento no político, entre los cuales encuentran el pensamiento científico, filosófico, religioso, artístico, etc.

En el segundo grupo, o sea, en las llamadas libertades-oposición, las cuales son ejercidas, normalmente, como medios de evitar que los gobernantes se extralimiten en el ejercicio de su poder y que este se mantenga en el marco de las leyes y de la Constitución, encontramos o señalamos las siguientes: I) La libertad de prensa; la libertad de reuniones; la libertad de manifestaciones pacíficas; la libertad de asociación, etc.

Históricamente se puede decir, que las primeras, las llamadas libertades-límites, han sido reconocidas y admitidas con más facilidad y con anterioridad a las llamadas libertades-oposición, consideradas estas últimas más "peligrosas" para el ejercicio del poder de los gobernantes.

Ambos grupos de libertades se desarrollaron en las formas indicadas, al mismo tiempo que evolucionaban las luchas históricas del siglo XIX, a fin de lograr establecer un régimen democrático.

En el siglo XX, la idea o noción sobre las libertades públicas ha evolucionado. Hoy en día, no se considera siempre como dañina o perjudicial la acción o poder de los

gobernantes sobre la ciudadanía; con el desarrollo de nuevos tipos de libertades o derechos, nos vamos a encontrar que, en algunas ocasiones o en algunos momentos, es el Estado, o la acción de los gobernantes que viene a permitir que los ciudadanos puedan realmente ejercer todas o gran parte de esas libertades o derechos anteriormente mencionadas.

Esa evolución tiene principalmente su desarrollo en que, al mismo tiempo que transcurría la concepción de la libertad-resistencia en el siglo XIX, se comenzó a desarrollar también otra, contraria a ella, que es la llamada libertad-participación, propugnada, entre otros, por J. J. Rousseau. Este desarrolló la idea de que la libertad de los ciudadanos se puede medir, según el grado de su participación en la formación de la voluntad general, es decir, la voluntad de la sociedad considerada en su totalidad. El consideraba, que institucionalizar un pueblo, consistía en convertir a cada individuo en una parte de la voluntad general o de la sociedad.

Benjamín Constant (liberal del siglo XIX), citado por M. Duverger, *"expresaba que Mably, un discípulo de Rousseau, quería que el individuo fuera esclavo para que la sociedad fuera libre"*.

Constant era partidario de la idea o concepción de que la libertad consiste en el goce pasivo de la independencia individual; en este sentido, era contrario a las ideas de Rousseau y Mably, quienes eran partidarios de la libertad de los antiguos, la cual descansaba sobre la concepción de que el pueblo en esa época era libre, ya que él hacía directamente, por sí mismo, sus propias leyes (caso del pueblo ateniense).

Esa idea de libertad-participación de Rousseau, fue tomada en cierto sentido por Marx y Lenin, quienes

consideraban que el gobierno debe descansar en la participación del pueblo en el poder; pero ellos confundían la concepción de pueblo con lo que llamaban la clase trabajadora o clase explotada por parte de la burguesía. Bajo esa concepción marxista, desarrollaron la idea de que en los países capitalistas había dos tipos de libertades: las reales, y las formales, entendiendo por estas últimas, las que en esas naciones solo existían en los textos, pero que, a su entender, no eran realmente vividas por los pueblos.

El pensamiento económico moderno, de comienzos del siglo XX, considera que mucha de las libertades, aspiradas por la ciudadanía, para ser gozadas, para ser ejercidas, deben contar con ciertas actuaciones de los gobernantes, quienes tienen la misión de estabilizar la moneda y los precios, así como dictar las medidas necesarias en contra del establecimiento de los monopolios que no sean del Estado. Por Ejemplo, la Constitución de Francia del año 1946, estableció la obligación para el Estado, de nacionalizar todo monopolio de particulares.

Desde el inicio del siglo XX, esa transformación del concepto de las libertades públicas se ha desarrollado sin desaparecer totalmente la concepción de libertad-resistencia, sino que se ha llegado a una especie de combinación de la libertad-resistencia y la libertad-participación, mediante la creación de ciertos derechos sociales y económicos, que beneficien a los ciudadanos, quedando estos de esa manera, en una situación, que les permite ejercer las otras libertades o derechos más fácilmente.

Entre los nuevos derechos económicos y sociales citados, se han desarrollado, con distintos grados de

perfección, que varían de un país a otro, los siguientes: seguro social, seguro contra accidentes de trabajo, seguro de maternidad y de ahorros familiares, seguros de vacaciones que puedan ser disfrutadas realmente por todas las clases económicas y sociales, etc.

## 27. Los Medios de Limitar a los Gobernantes

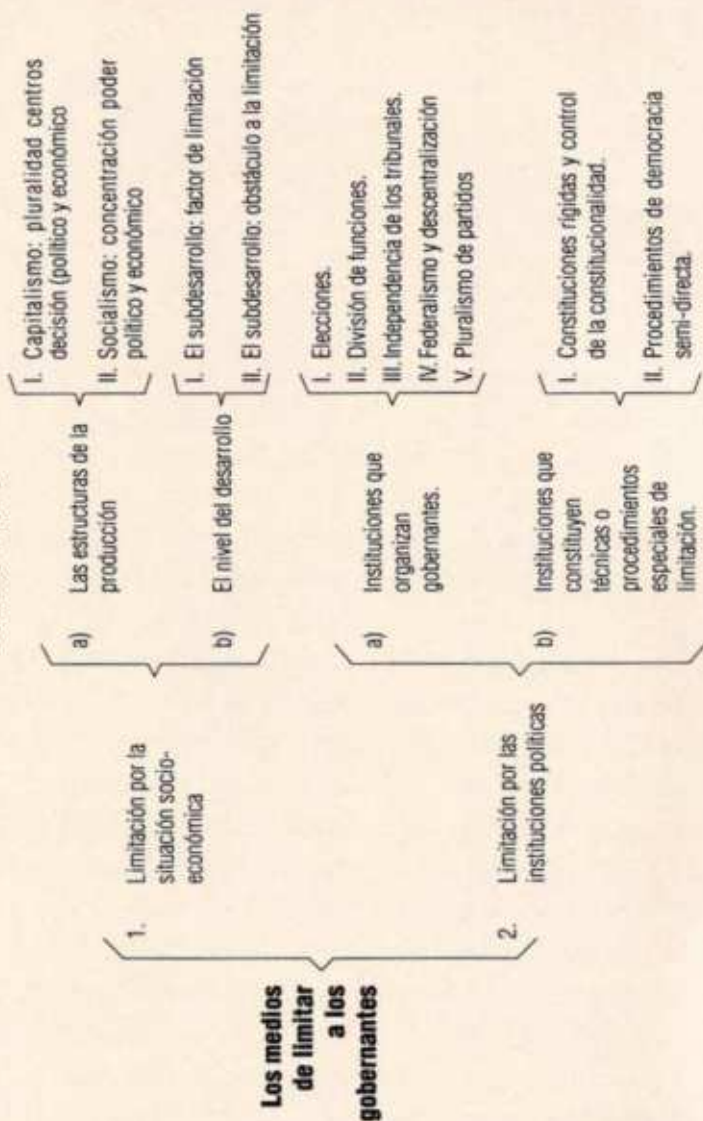
Entre los diferentes y múltiples medios de limitar el poder de los gobernantes, hay algunos que son indirectos, es decir, cuyos fines son otros, pero que accesoriamente realizan tal limitación; mientras hay otros que puedan considerarse como directos, o sea, que sus fines principales son llevar a cabo tal limitación sobre el ejercicio del poder de los gobernantes.

Pero en la práctica, a continuación veremos otra clasificación, de un uso más amplio y corriente, según se indica en el cuadro No. 9:

De acuerdo a lo expuesto en dicho cuadro, los medios de limitar el poder o autoridad de los gobernantes se clasifican en:

- Los medios que resultan de la situación socioeconómica de un país; y
- Los medios que resultan de sus instituciones políticas.

Cuadro No. 9



## **27.1 LA SITUACIÓN SOCIO-ECONÓMICA Y LA LIMITACIÓN DE LOS GOBERNANTES**

En el status o situación socio-económica de un país, que es esencial en la limitación de los gobernantes, es necesario diferenciar o distinguir, dos elementos que contribuyen a la misma: 1) las estructuras de la producción existentes en el mismo; y 2) el nivel de desarrollo mantenido en él.

- Históricamente, la economía de los países ha estado dividida, de manera principal, en dos sistemas: el capitalismo, y el socialismo.

En las naciones que han formado parte del grupo de regímenes capitalistas, se produce una separación de poderes distinta a la tradicional (propulsada por Locke, Montesquieu y Rousseau), que consiste en la separación del poder político, por un lado, y el poder económico por otro, lo cual determina la formación de una pluralidad de "centros de decisión": por una parte, las decisiones e influencias del poder político, en manos del conjunto de gobernantes constitucionales de la nación; y por otro lado, las presiones e influencias en materia económica, las cuales, con frecuencia, son determinantes, en manos del conjunto de grandes empresarios: bancarios, industriales, comerciantes, exportadores, etc., los cuales compiten y se enfrentan a los detentadores del poder político, limitándolos.

Por otro lado, en los regímenes socialistas, sobre todo en los comunistas, se produce una centralización o concentración del poder político y del poder económico, en manos de los gobernantes de turno, y por lo tanto, no se produce una limitación a su poder, sino que, por el contrario, se refuerza o fortalece el mismo.

- El nivel de desarrollo es tan importante como las estructuras de la producción, en lo que se refiere a la limitación del poder de los gobernantes, sobre todo, en la mayoría de las naciones consideradas como países subdesarrollados.

Pero los estudios realizados acerca de esos países subdesarrollados, determinan que el subdesarrollo actúa en forma ambivalente en cuanto a la limitación del poder de los gobernantes:

- Es un factor de limitación, ya que los gobernantes que no pueden tener una buena y eficaz organización de las fuerzas de orden público; que no tienen un sistema más o menos perfecto de comunicación con los diversos lugares (sobre todo los alejados de los centros de poder político); que no pueden desarrollar una eficiente labor de educación y de salud pública en beneficio de la población, sobre todo en sus niveles inferiores; ven y sienten disminuidos o limitados sus poderes institucionales, los cuales no pueden ejercer a plenitud.
- Pero, al mismo tiempo, y por acción en contrario, ese mismo subdesarrollo hace que los ciudadanos no posean

las condiciones económicas, educacionales y físicas apropiadas para ejercer una efectiva limitación al poder de los gobernantes.

## **27.2 LA LIMITACIÓN DE LOS GOBERNANTES POR LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS**

Entre todas las instituciones políticas examinadas anteriormente, algunas de ellas tienden a limitar el poder de los gobernantes, y otras tienden a aumentar dichos poderes, aunque su fin principal no sea realizar tal limitación, ni tal extensión de dichos poderes.

Las instituciones políticas que limitan el poder de los gobernantes se dividen en dos grupos:

- Las instituciones políticas que de manera principal tienen por fin la organización gubernamental, y que, accesoriamente limitan el poder de los gobernantes; y
- Las instituciones políticas que constituyen técnicas o procedimientos especiales destinados a realizar la limitación del poder de los gobernantes.

### **27.2.1 Las instituciones que accesoriamente limitan el poder de los gobernantes**

#### **a. La elecciones o sistemas electorales**

El Sistema Electoral o las elecciones en un país, lo cual constituye una importante institución política, ya que contribuye a la organización gubernamental democrática,

sirve al mismo tiempo para limitar el poder de los gobernantes, sobre todo, mientras más democráticamente se efectúan esas elecciones, más contribuyen a la limitación del poder de los gobernantes, ya que bajo la circunstancia de ser democráticas, conducen a que los gobiernos se vean compelidos a cumplir los ofertados programas de gobierno nacional y/o municipal, según fueron presentados en su campaña electoral, ya que, de actuar en forma contraria a lo que prometieron, corren el riesgo de no resultar electos en la próximas elecciones.

Ante esa amenaza de no resultar reelectos, procuran cumplir, por lo menos, con parte de lo ofrecido, pero de todas maneras, como es fácil de comprender, las elecciones democráticas sirven para limitar el poder de los gobernantes.

### **b. La División de poderes o funciones**

La división tradicional de poderes o funciones, que en gran parte es teórica, ya que, con frecuencia, hay o existen ciertos medios de acción recíprocos entre uno y otro poderes, los cuales contribuyen a la limitación del poder de los gobernantes. Contrario a esto, cuando hay concentración de poderes o funciones en los regímenes dictatoriales o autocráticos, no se produce la limitación de poderes, ya que ellos están concentrados en manos de una persona, de un grupo, o de un partido político.

En los casos de división de poderes o funciones, es necesario considerar, tanto los regímenes presidenciales como los parlamentarios.

### **c. La independencia de los tribunales**

La independencia del Poder Judicial: dentro de la división de poderes, es necesario destacar la independencia absoluta del poder judicial. Los autores sobre Derecho Constitucional, califican al sistema judicial inglés, hasta los presentes tiempos, como el sistema judicial más independiente de todo el mundo. Esa independencia contribuye en gran manera, a frenar la actuación de los gobernantes.

Maurice Duverger opina que la independencia de los jueces, constituye un elemento esencial en la garantía del ejercicio de las libertades públicas.

### **d. El Federalismo y la descentralización**

Son considerados como una forma vertical de limitación de los poderes del Estado. Es considerado así, ya que, en los estados federales, la Constitución federal permite, generalmente, que los Estados federados que existen o funcionan en su interior (del Estado federal), tengan sus propias Constituciones y sus propias leyes, las cuales tienen vigencia nada más en el interior de cada Estado federado, siempre y cuando no contradigan a la Constitución federal.

En materia de federalismo, el primer estado federal surgido en el mundo, fue el de los Estados Unidos de Norteamérica, por razones especiales y prácticas que más adelante explicaremos. Pero en la actualidad, ya existen diversos Estados federales, como lo son Suiza, donde los

estado federados se denominan Cantones, y en América Latina, los casos de México y Brasil.

Semejante a la limitación producida por el federalismo en diversos Estados o naciones, se han establecido ciertos organismos o instituciones en el interior de algunos Estados, que funcionan en forma descentralizadas y que tienen cierta autonomía e independencia en su funcionamiento, en relación con la estructura gubernamental del Estado; ejemplos de estos organismos en la República Dominicana, son la Junta Monetaria; la Junta Central Electoral; el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, etc.

#### **e. El pluralismo de partidos políticos:**

Este pluralismo de partidos políticos contribuye a la limitación del poder de los gobernantes, ya que esta situación entraña siempre o casi siempre, que existan partidos en el gobierno, así como partidos también, en la oposición, lo cual determina que los que están en la oposición, con su labor política realizan una limitación al poder o actuación de los gobernantes.

#### **27.2.2 Instituciones políticas que constituyen técnicas o procedimientos especiales para la limitación del poder**

Esas Técnicas o procedimientos especiales son dos:

- El control de la constitucionalidad ; y
- Los procedimientos de democracia semi-directa.

### **a. El control de la constitucionalidad:**

La evolución del concepto de constitución ha conducido a que existan dos sentidos diferentes sobre ese concepto: 1ero.: El llamado concepto material de la constitución, o por su contenido, según el cual, la constitución consiste en el conjunto de las instituciones políticas que conducen a la organización gubernamental, sin importar que tipo de texto consagran esas instituciones políticas, consideradas como formando parte de la constitución. 2do.: El concepto formal de la constitución, el cual consiste en un texto jurídico elaborado en una forma más o menos solemne; por un órgano especial del Estado y que abarca las disposiciones de la organización de la estructura gubernamental, así como los derechos individuales y políticos.

La idea de una constitución escrita apareció en el siglo XVIII, como una forma de establecer en la Constitución del Estado, las limitaciones que eran necesarias para contrarrestar el poder de los monarcas y emperadores de entonces. Con esos textos constitucionales escritos, se establecieron formalmente los llamados derechos individuales en la "declaración de los derechos del hombre y del ciudadano", surgida a raíz de la Revolución Francesa.

A partir de ahí, se llegó a la necesidad de establecer un control de la constitucionalidad de las actuaciones de los gobernantes. Se llegó a la conclusión de que así como los diferentes órganos del Estado, y los ciudadanos, deben actuar conforme a la ley adjetiva según el principio de la

legalidad; también se convirtió en una necesidad que, tanto las leyes adjetivas emanadas de los parlamentos o congresos, como los actos materiales de ejecución y las reglas de derechos de carácter particular emanados del poder ejecutivo, tienen que ser realizados conforme o de acuerdo con la Constitución del Estado, en virtud del principio de la constitucionalidad. Para llegar a esto era necesario el establecimiento de una constitución rígida, diferente al concepto de constitución flexible.

Constitución flexible es aquella que puede ser modificada por el mismo órgano y por los mismos procedimientos de elaboración de las leyes adjetivas, es decir, que con una ley adjetiva era posible modificar la constitución. Este tipo de constitución no permite el control de la constitucionalidad, el cual solamente es posible cuando existe una constitución rígida.

La Constitución rígida se puede definir como un texto jurídico, elaborado en una forma más o menos solemne, por un órgano especial del Estado, donde constan los diversos órganos de la estructura gubernamental y los derechos individuales, y que, para su modificación, necesita de procedimientos especiales y distintos a los utilizados para la elaboración de las leyes adjetivas.

En esta forma se puede establecer el control de un órgano del Estado por otro órgano del Estado; pero para que ese control de la constitucionalidad pueda ser ejercido por los ciudadanos, es necesario, es imprescindible, que en la Constitución vigente se establezcan, en general, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y de las personas en general.

Desde que comenzó a establecerse y ejercerse el control de la constitucionalidad a principios del siglo XIX, como un medio de limitar el poder de los gobernantes, surgieron varias teorías acerca de, ¿Cuál sería el órgano del Estado o los órganos del Estado por ante el cual se podría llevar ese control?; la mayoría de los políticos de esa época estuvieron de acuerdo que debería ser un órgano jurisdiccional o judicial, por ante el cual se pudiera llevar ese recurso de control de la constitucionalidad. Pero surgieron políticos en Francia, con espíritu conservador, que sostenían que la misión de los tribunales u órganos judiciales, era decidir conforme o de acuerdo a las leyes, pero, consideraban esas políticas, que los tribunales no podían juzgar una ley, si era conforme a la Constitución o contraria a ella.

Al final de cuenta, en la mayoría de los Estados, se ha establecido el control jurisdiccional o judicial, llegando a establecerse solamente algunas diferencias en el sentido de determinar si el tribunal que debía conocer de ese control era un tribunal especial o un tribunal ordinario. Esto conduce o determina que el ejercicio del control de la constitucionalidad, en los casos que era llevado por ante un tribunal especial, la acción fuera intentada por vía de acción principal, mientras que en los casos donde el control se pudiera llevar por ante los tribunales ordinarios, sería intentado ese recurso, por vía de excepción.

Entre las décadas del 20 y del 30, más o menos, del siglo veinte, es decir, a raíz de terminada la primera guerra mundial, España, Checoslovaquia y Austria, establecieron el sistema por vía principal por ante un tribunal especial.

Con el desarrollo de los derechos del hombre y del ciudadano, y actualmente con la Declaración de los Derechos Humanos proclamados por las Naciones Unidas, hay naciones, como la República Dominicana, en la actualidad, donde constitucionalmente tenemos un sistema mixto, es decir, que existe el sistema por vía de excepción por ante los tribunales ordinarios; y además, el sistema por vía principal, por ante la Suprema Corte de Justicia, existiendo sentencias dictadas por ese alto tribunal, como la del 1ero. de septiembre del año 1995, así como otra, del 30 de septiembre del año 1998, las cuales sientan jurisprudencia en relación con ese sistema mixto. Pero existen algunos juristas y políticos dominicanos, que consideran que sería conveniente, para descargar un poco las múltiples labores de la Suprema Corte de Justicia, que se creara un tribunal especial, formado por varios Magistrados, con la especial competencia de conocer solamente de los recursos sobre inconstitucionalidad, tanto los intentados por vía directa, como conocer en último recurso sobre los intentados por vía de excepción, por ante los tribunales ordinarios de inferior grado, el cual alto tribunal podría denominarse como: "Tribunal Supremo de Garantías Constitucionales", o, "Tribunal Supremo Constitucional".

#### • **Los procedimientos de democracia semi-directa**

Tradicionalmente se distinguen tres tipos de democracia o regímenes democráticos.

La llamada democracia directa, al estilo Ateniense, en la cual el pueblo se constituía en Asamblea, para proponer y elaborar sus propias leyes.

La democracia representativa: que es aquella en la cual el pueblo cede o entrega sus poderes en manos de sus representantes, que son los gobiernos elegidos democráticamente por medio de votos, para que estos ejerzan esos poderes en su nombre y representación (del pueblo).

Las llamadas por Maurice Duverger como democracias semi-directas, en las cuales el pueblo comparte sus poderes con los gobernantes elegidos, llamadas también, por muchos políticos, como democracias participativas.

Dentro de esta democracia semi-directa o participativa, hay tres formas de instituciones políticas que establecen ese sistema democrático, que son:

- El referéndum facultativo o veto;
- El referéndum obligatorio o referéndum propiamente dicho; y
- La iniciativa

• **El referéndum facultativo:**

Consiste en el establecimiento en una Constitución, que las reformas o modificaciones constitucionales que se realicen, o ciertas leyes adjetivas de alguna importancia especial para el pueblo, no entran en vigencia hasta que transcurra un plazo señalado en la Constitución, en el cual el pueblo puede pedir, según mecanismos indicados en la misma, que esa reforma constitucional o esa ley adjetiva se someta a aprobación en un referéndum ante el pueblo,

para que este vote si aprueba o rechaza dichas enmiendas constitucionales o textos legales adjetivos. En el caso de transcurrir el plazo fijado en la Constitución, durante el cual, si el pueblo silencia o no pide ni reclama nada al respecto, entra en vigor la reforma o la ley aprobadas; es decir que se le da la oportunidad al pueblo para que opine si quiere o no la o las reformas realizadas.

- **El referéndum obligatorio o referéndum propiamente dicho:**

Consiste en que una reforma constitucional o una ley adjetiva de importancia institucional, para entrar en vigencia, tiene necesidad imperiosa de que el pueblo la apruebe mediante un referéndum; naturalmente que esto implica que se establezca esto en la ley suprema o Constitución.

- **El sistema de iniciativa o de democracia participativa**

Es el sistema menos común o más raro, existe en Suiza, donde el pueblo tiene derecho a proponer, mediante un número de firmas de ciudadanos, que se establezca una reforma constitucional o una determinada ley adjetiva. En los Estados Unidos de Norteamérica, tenemos entendido, que existe el procedimiento o derecho de iniciativa, pero no para reforma de la Constitución federal, sino en materia de instituciones departamentales o de algún Estado federado.

Estos tres procedimientos de democracia semi-directa o participativa, así como el llamado plebiscito, en conjunto, tienen de positivo corregir en parte los defectos (o algunos defectos) de la democracia representativa, pero con frecuencia, sirven de medidas conservadoras para mantener situaciones que ameriten ser modificadas; así como también, pueden servir a situaciones demagógicas, desarrolladas en aquellos pueblos que carecen: de una verdadera conciencia ciudadana; de una adecuada educación social y política; así como, también, de una posición económica que le permita con decoro la alimentación y educación de su familia; y de esa manera, poder discernir, resistir y rechazar las actividades de "conquista" de votos y voluntades, llevadas a cabo por activistas políticos, debidamente entrenados a esos fines, por diversos partidos políticos.

En relación con todo lo anteriormente expuesto sobre la democracia semi-directa o participativa, Harold Laski, político inglés, en su obra *Introducción a la Política* (traducida del inglés por C. Sans Huelin, Ediciones Siglo Veinte, de Buenos Aires, Argentina, de noviembre de 1960), expresa lo siguiente: *"Se ha argüido a veces que un sistema democrático requiere la incorporación de la iniciativa y del referéndum en la Constitución. Un pueblo, se ha dicho, no rige realmente su propia vida, cuando su única participación directa en la confección (sic) de los imperativos legales queda reducida a escoger las personas responsables de su confección (sic). Mediante la iniciativa, la voluntad popular puede tomar forma positiva, y mediante el referéndum, el pueblo puede evitar una actuación de sus*

*representantes con la que no esté conforme. El gobierno directo constituye un suplemento necesario al sistema representativo; de otro modo, como Rousseau dijo del pueblo inglés, sólo es libre en tiempo de elecciones“ (obra citada, pag. 49). No obstante lo anteriormente expuesto, Laski expresa también a continuación, lo siguiente: “Pero esto es – puede decirse-equivocar tanto la índole de los problemas que tienen que ser decididos, como el lugar en el que la opinión popular puede obtener los resultados más valiosos para la acción. En todos los Estados modernos, el tamaño del cuerpo electoral es necesariamente tan grande que el pueblo en conjunto apenas puede hacer otra cosa que dar una respuesta directa, negativa o afirmativa, a las cuestiones que el gobierno directo puede plantearle... El gobierno directo es un instrumento demasiado imperfecto para los propósitos de un gobierno moderno... En una palabra, la opinión efectiva utilizable para la función de gobernar es casi siempre opinión organizada y que se diferencia de la multitud por la posesión de conocimientos especiales. La opinión popular solo dará, por lo general, resultados negativos,(el subrayado es nuestro), y así parece confirmarlo la experiencia, muy especialmente en países como Suiza, firmemente imbuidos en el hábito tradicional” . (Harold Laski, obra citada, pags. 49 y 50).*

Pero es en Suiza, donde más desarrollado existe este sistema de democracia semi-directa o participativa, donde, hasta finales de la década del 70, cada vez que se sometía a un referéndum la necesidad de otorgar el voto femenino para las elecciones gubernamentales, los hombres, que

eran los únicos que participaban, votaban en contra; fue en el 1977 o en el 1978, más o menos treinta (30) años después que la República Dominicana, que se estableció en Suiza, prototipo de democracia, el derecho al voto femenino.

## 28. Establecimiento o Elaboración de las Constituciones

Poder Constituyente Originario y Poder Constituyente Instituido:

La Constitución de un país como texto jurídico escrito y elaborado en forma más o menos solemne sobre la organización y funcionamiento de la estructura gubernamental y sobre los derechos del individuo, puede ser establecido en dos formas distintas:

### **28.1 PODER CONSTITUYENTE ORIGINARIO**

Establecido en una nación donde no hay ninguna Constitución vigente, bien sea porque era una colonia que se ha independizado de una nación, o bien sea que había una Constitución anterior, pero la misma fue abrogada por una revolución o por un golpe de Estado; en ese caso, esa Constitución es elaborada por lo que se llama el Poder Constituyente Originario, llamado también poder creador del Estado. Por ejemplo, en la República Dominicana, la Constitución del mes de noviembre del año 1844, fue elaborada en San Cristóbal,

por un Poder Constituyente Originario, ya que la misma no fue elaborada teniendo en cuenta los requisitos o procedimientos establecidos en una Constitución anterior, ya que no existía ninguna.

Por ser esa la primera Constitución (sin existir ninguna otra vigente), se le llama poder creador del Estado al organismo que se encargó de elaborar la misma; ese poder constituyente originario o creador del Estado, es un poder existente con anterioridad al nacimiento del Estado y por lo tanto, es un poder completamente amplio para elaborar esa primera Constitución; sociológicamente, se preguntan algunos, acerca de a quien pertenece ese poder constituyente originario, y la respuesta aportada por diversos tratadistas, es que ese poder pertenece al grupo revolucionario que ha dado lugar al nacimiento de un nuevo Estado, o al caudillo o dirigente máximo de una revolución, en quien se considera sociológicamente se afirma o descansa la voluntad del grupo social que con su acción va a dar lugar al nacimiento del nuevo Estado o nación.

En relación con este poder constituyente originario, Georges Burdeau, señaló en su obra "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas" (traducción del francés nuestra, de edición del 1962) lo siguiente: "*... la revolución no es una ruptura del derecho, es una transformación de la estructura del derecho. La obra del poder constituyente originario, es pues, en primer lugar, una obra jurídica, puesto que ella consiste en reintroducir el derecho en una organización política y social que la parálisis de la idea de derecho antiguo había desechado*" (idem nota anterior sobre la traducción).

## **28.2 PODER CONSTITUYENTE INSTITUIDO**

Este es llamado también como el poder de revisión, ya que actúa para elaborar o para modificar una Constitución, siguiendo las pautas o los procedimientos establecidos en la Constitución vigente que se desea modificar. Ese poder llamado de revisión o de la reforma constitucional, permite que pueda ser intentada o realizada dicha reforma constitucional, a iniciativa de los parlamentarios o legisladores, en los regímenes parlamentarios; y en los Congresos o Asambleas legislativa, en los regímenes presidenciales (esta última, comúnmente llamada como Asamblea Revisora de la Constitución en la República Dominicana), en algunos casos, también el derecho de iniciativa para proponer reformas constitucionales la tiene el Poder Ejecutivo, mediante procedimientos especiales que deben seguir los legisladores o el poder ejecutivo, a fin de iniciar los procedimientos conducentes a la citada reforma constitucional.

Generalmente, en el procedimiento para que el Poder Ejecutivo tenga la iniciativa para proponer la reforma o revisión de la Constitución vigente, debe someterla por ante el órgano legislativo para este, por procedimientos especiales conozca de dicha proposición de reforma. También puede ser que se utilice un sistema más democrático, cuando así conste en la vigente Constitución, el cual consiste en que, el procedimiento de revisión o reforma constitucional no se conozca ni se decida por ante el organismo legislativo, sino por ante una asamblea especialmente elegida, llamada Asamblea Constituyente

(cuando así conste en la vigente Constitución), para que realice la revisión o reforma constitucional, este último procedimiento sería un apreciable y deseable signo de libertad y de real democracia, pero aconsejable únicamente en las naciones donde existe, y donde el pueblo goza de una real y sólida conciencia ciudadana, de parte de gobernantes como de gobernados, y donde no existan condiciones económicas que permitan la fácil "conquista" de conciencias de las masas populares.

## 29. La Limitación del Derecho de Revisión

Algunos políticos franceses, como Sieyes, propugnaban porque el órgano dotado del poder constituyente instituido, tuviera una completa libertad para establecer cuantas disposiciones quisiera sobre la Constitución a ser elaborada. Esa absoluta libertad no prosperó, y a través de la historia y en diferentes países se han establecido algunas limitaciones, por ejemplo: para tratar de que las constituciones rígidas que permiten el control de la constitucionalidad no puedan ser modificadas antojadizamente, se han establecido limitaciones, fijando plazos medianos durante el cual no se puede intentar ninguna nueva modificación.

Otras constituciones han establecido limitaciones, sobre la forma del gobierno, en la modificación. En Francia por ejemplo, se estableció en la Constitución del año 1946, y en la del 1958, que la forma republicana de gobierno, no

puede ser modificada en el futuro, la cual Constitución sigue vigente aún.

En la República Dominicana, hay una disposición parecida, en el artículo 119 de la vigente Constitución del 1994, donde se expresa literalmente lo siguiente: “*Ninguna reforma podrá versar sobre la forma de gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo*”.

Hay tratadistas franceses, entre ellos Georges Burdeau, quienes opinan que disposiciones como las citadas anteriormente son inconcebibles en un sistema democrático, porque él entiende que, el constituyente de hoy, no puede maniar o impedir que el constituyente del futuro pueda establecer otra forma de gobierno acorde con las condiciones sociales y políticas de esa nueva época.

### 30. Los Tipos de Regímenes Políticos

Hasta ahora hemos examinado los diferentes regímenes políticos según los fundamentos del poder; según la forma de ser escogidos o electos los gobernantes; según la estructura gubernamental; y según los medios de limitar el poder de los gobernantes. Teniendo en cuenta esas características, hemos expuesto acerca de los regímenes democráticos, autocráticos, parlamentarios, etc.; pero ahora vamos a examinar en forma más simple y condensada, los regímenes políticos teniendo en cuenta, en conjunto, todas esas características, que son: los fundamentos del poder; la forma de escoger o elegir los gobernantes; su estructura gubernamental; y la limitación del poder de los gobernantes.

Teniendo en cuenta esas características, los regímenes políticos se pueden dividir en dos grandes grupos:

- Los regímenes autocráticos; y
- Las democracias liberales

### **30.1 LOS REGÍMENES AUTOCRÁTICOS**

Son aquellos, a grandes rasgos, donde no existe una elección de gobernantes por medio del sufragio universal libre y secreto; no existen libertades públicas, ni limitaciones al poder de los gobernantes al alcance de la universalidad de los ciudadanos; y a nuestro entender, se dividen en dos grandes tipos de regímenes políticos: los regímenes socialistas y comunistas; y los regímenes fascistas, además de las dictaduras o tiranías personales.

### **30.2 LAS DEMOCRACIAS LIBERALES**

Todas o casi todas, coinciden con las características señaladas de: un fundamento del poder basado en ideas democráticas; un procedimiento de elegir a los gobernantes mediante el sistema del sufragio universal libre y secreto, más o menos perfecto; por medio de limitaciones al poder con la estipulación de los derechos individuales, civiles y políticos en sus constituciones; donde los gobernantes deben respetar en forma absoluta esos derechos, por lo cual están limitados en el ejercicio de su poder; con una estructura gubernamental donde hay diferente organismos

del Estado con las atribuciones tradicionales legislativas, ejecutivas, y judiciales; y todas esas democracias liberales, económica y socialmente, descansan en regímenes capitalistas desarrollados o en vías de desarrollo; mientras que por el contrario, y como hemos señalado anteriormente, en los regímenes autoritarios o autocráticos, la forma de escoger o elegir a los gobernantes, es antidemocrático y no descansa en el sufragio universal; no hay limitación al poder, ya que los derechos individuales, salvo algunos derechos sociales, no son ni pueden ser ejercidos; y en su estructura gubernamental hay una concentración de poderes, en manos de un partido o en manos de una persona; pero en lo económico, en estos regímenes autocráticos hay una variante, en el sentido de que algunos de estos regímenes son o han sido capitalistas, como el régimen nazi de la Alemania de Hitler, mientras que otros son autocráticos pero no son sistemas capitalistas, sino por el contrario, son regímenes comunistas o socialistas.

Las señaladas democracias liberales, con las características ya explicadas, todas a excepción de Suiza, que constituye un régimen político y social único, han imitado al régimen político inglés, pero en dos épocas distintas de ese régimen; por ejemplo, el régimen norteamericano, al surgir como Estado libre al final de su guerra de independencia frente a Inglaterra, imitó al régimen inglés del tiempo de las monarquías limitadas del siglo XVIII, con la variante, al proclamar su independencia, de que, en vez de un Rey, el ejecutivo estaba constituido por un Presidente de la República.

Las otras democracias liberales, sobre todo las europeas, comenzando por Francia, imitaron al régimen inglés, pero

del siglo XIX, es decir, al régimen parlamentario inglés de ese siglo; aunque todas esas democracias liberales se parecen por las características que se señalaron al comienzo. En la práctica, los regímenes de Estados Unidos, Francia, Inglaterra y de muchos países que han imitado constitucionalmente a esos regímenes, son muy distintos, porque, por ejemplo, el régimen de los Estados Unidos, es un régimen presidencial, de separación de poderes, donde el poder ejecutivo no puede disolver al congreso, ni el congreso puede por un voto de censura obligar a dimitir al poder ejecutivo; mientras que los regímenes parlamentarios Inglés, Francés, etc., el jefe del poder ejecutivo, que es un primer ministro, con títulos diferentes según los países, que pueden disolver al parlamento y convocar a elecciones nuevas, mientras que el parlamento puede, por un voto de censura o de no-confianza, obligar a dimitir o renunciar al jefe del poder ejecutivo.

Pero aún dentro de estos regímenes parlamentarios, hay diferencias, como por ejemplo, Inglaterra, Alemania, y las naciones que forman parte del llamado Reino Unido, como Canadá, Australia, etc., son regímenes bipartidistas, es decir, con un partido en el poder y uno en la oposición, lo que los hace más estables que los otros, como Francia, Italia, etc., que son multipartidistas y por tanto la estabilidad de sus gobernantes descansa en alianzas o coaliciones circunstanciales de partidos, que se rompen o cesan con frecuencia, conduciendo a la inestabilidad política de sus gobiernos.

De todo lo explicado anteriormente, se llega a la conclusión de que, los regímenes de democracia liberal se pueden dividir en tres grandes grupos:

1. Los regímenes presidenciales
2. Los regímenes parlamentarios bipartidistas
3. Los regímenes parlamentarios multipartidistas

A continuación solamente trataremos sobre los regímenes presidenciales, ya que sobre los parlamentarios bipartidistas y los parlamentarios multipartidistas y sus diversos tipos, ya hemos tratado anteriormente en este manual.

### **30.2.1 Los regímenes presidenciales**

Estos regímenes políticos, comenzando por el primero que surgió, que fue el de los Estados Unidos de Norteamérica, surgido con la Declaración de Independencia de las antiguas trece (13) colonias inglesas, dio lugar a que se elaborara la primera Constitución escrita del mundo, la cual fue aprobada y puesta en vigencia a finales del siglo XVIII. En esa Constitución de esa nación, se llegó a que el Jefe de Estado fuera un Presidente, que al mismo tiempo era jefe del Gobierno y Jefe de Estado, con un vicepresidente para sustituir eventualmente al Presidente, en los casos que fueren necesarios.

Como órgano legislativo se estableció un Congreso formado por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes; y en el poder judicial encabezado por una Corte Suprema Federal; y una Corte Suprema Estatal en cada Estado, así como otros diversos tribunales Estatales y Federales.

En lo que se refiere a las dos Cámaras legislativas, el Senado está formado por dos (2) senadores por cada uno

de los Estados que integran la Nación; y la Cámara de Representantes, con un número variable, de un Estado a otro, en proporción al número de habitantes de cada Estado federado, de los que integran al sistema federal que los abarca a todos.

Cuando se reunió la Asamblea Constituyente, al comenzar la vida independiente de esta nación, pensaron sus integrantes establecer un Congreso u órgano legislativo con una sola cámara; pero entre las antiguas trece (13) colonias, había algunas pequeñas en territorio y población, mientras había otras con una extensión territorial grande y una gran población también; y ambos grupos tenían diferentes criterios, en el sentido de que, las colonias pequeñas querían que el órgano legislativo unicameral a ser creado, tuviera un número de legisladores igual para cada una de las colonias, que iban a ser los primeros Estados Federados, mientras que las grandes colonias aspiraban a un número de legisladores en proporción al número de habitantes de cada uno.

Luego de una discusión de varios meses, como transacción, concluyeron en crear, para formar el Congreso u órgano legislativo, dos Cámaras, una de las cuales donde cada uno de los Estados Federados tuviera un número igual de legisladores, que vino a ser el Senado (con dos Senadores por cada Estado federado, (según aspiraban los pequeños Estados); y la otra Cámara, llamada de Representantes, con un número de legisladores en proporción al número de habitantes de cada Estado, como lo propugnaban los grandes Estados.

Más tarde, con el paso del tiempo, se ha llegado a la tesis, y así lo han hecho diversas naciones con el sistema

federal similar al de los Estados Unidos de Norteamérica, en el sentido de que una de las Cámaras representa a la nación federal en proporción al número de habitantes de cada estado federado, que es la Cámara de Representantes; mientras que la otra cámara, el Senado, con dos senadores por cada Estado federado, representa a dichos estados.

El Presidente de los Estados Unidos, es el jefe del Poder Ejecutivo, con numerosos y diversos poderes, elegido por cuatro (4) años, mediante un sistema electoral dividido en tres fases: la primera, en la cual participan todos los ciudadanos, y que le llaman elecciones primarias, en las cuales se vota para escoger los candidatos a Presidente y Vicepresidente por cada partido.

Una vez proclamados estos candidatos, en la primera quincena del mes de noviembre de cada año electoral, los ciudadanos americanos votan para elegir, no al Presidente y al Vicepresidente, sino para elegir a los delegados electorales, en un número por cada Estado, igual a la suma de Senadores y Representantes por cada Estado federado. Una vez elegidos los delegados electorales en noviembre, estos son los que, dos meses después, en el mes de enero, votan para elegir al Presidente y al Vicepresidente de los Estados Unidos.

El Presidente de los Estados Unidos, dentro de sus facultades, tiene las de designar miles de funcionarios federales, algunos de ellos con la necesaria aprobación por parte del Senado, entre ellos, todos los miembros del cuerpo diplomático y consular, así como a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia.

El Presidente tiene un derecho de iniciativa para proponer leyes por vía directa o por medio de algún

congresista. Tiene la facultad, en caso de emergencia nacional, de enviar tropas a cualquier sitio que él juzgue necesario, debiendo informar sobre esto, posteriormente, al Congreso; pero no puede declarar la guerra sino con la aprobación previa del Congreso.

En caso de faltas cometidas en su ejercicio presidencial, la Constitución establece que la Cámara de Representantes puede actuar como un fiscal colectivo para investigar las mismas, y si considera que hay indicios de culpabilidad, pasar el expediente al Senado, el cual juzga el caso, y si lo considera culpable, puede condenarlo, con una votación mínima necesaria, de las dos terceras partes (2/3) de los Senadores, ordenando su destitución como Presidente.

El Presidente, hasta el período presidencial de Franklyn D. Roosevelt, podría ser reelegido indefinidamente, por varios períodos consecutivos de cuatro años cada uno; pero después de la muerte de ese Presidente, se estableció en una enmienda (modificación) Constitucional, que en lo adelante, los Presidentes nada más podían serlo hasta dos períodos consecutivos.

El Congreso Federal es compuesto por el Senado y por la Cámara de Representantes. Los Senadores, que son dos (2) por cada Estado; son elegidos por seis (6) años, pudiendo ser reelectos; esta cámara se renueva por tercios (de los cien Senadores que la integran); cada dos años se elige una tercera parte de la misma, formada por Senadores que cumplen seis años; para esa fecha, hay un tercio de esa Cámara que tiene cuatro años de elegidos; así como, también, hay un tercio que tiene dos años de elegidos.

La Cámara de Representantes es elegida en proporción al número de habitantes de cada Estado Federado. Actualmente son más de cuatrocientos Representantes, los cuales son elegidos cada dos años (pudiendo ser reelectos), lo cual contribuye, aparentemente, a que ellos se dediquen a realizar diversas actividades o maniobras que les permitan alcanzar su reelección. En cada ocasión (cada dos años), en la cual hay elecciones de Representantes, al mismo tiempo se producen las elecciones para una tercera parte de los Senadores, los cuales, cada dos años van cumpliendo sucesivamente (un tercio del Senado cada vez), dos, cuatro y seis años.

El Congreso (ambas Cámaras), tienen una sesión anual, la cual, normalmente, comienza el tres (3) de enero, y que termina el treinta y uno (31) del mes de julio de cada año (salvo en los casos de crisis, por estado de guerra, o estado de crisis nacional).

El señalado Congreso Federal, además de las facultades legislativas ordinarias, tiene facultades para modificar la Constitución, por medio de enmiendas Constitucionales. Para llegar a esto, se necesita el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara, y cuando así es aprobada la enmienda por ambas Cámaras, no entra en vigencia la enmienda o modificación, hasta que las tres cuartas (3/4) partes de los órganos legislativos federados, de los cincuenta Estados, la aprueben.

Es facultad también del Congreso Federal, el poder declarar la guerra.

El Poder Judicial es ejercido de manera principal, por la Corte Suprema Federal, las Cortes Supremas de los

Estados Federados, y por los demás tribunales federales y estatales.

La Corte Suprema Federal está integrada por un Presidente y ocho jueces, los cuales son propuestos por el Presidente, pero necesitando la aprobación por parte del Senado. Los jueces de esta Corte Suprema, una vez aprobados por el Senado, son vitalicios en sus cargos o funciones; pero, al cumplir setenta (70) años de edad, ellos pueden pedir su retiro y jubilación, lo cual, al decir de Maurice Duverger, es muy raro que suceda.

Tradicionalmente, cuando ocurre una vacante por cualquier circunstancia, el Presidente de los Estados Unidos tiene por costumbre mantener el equilibrio entre los jueces que han sido de los partidos republicano y demócrata, así como también, los Presidentes, cumplen por tradición, tener en cuenta las minorías religiosas y sociales. Por lo tanto, de los nueve (9) Magistrados que integran ese alto tribunal, tradicionalmente, hay un católico, un judío, y desde hace unos cuantos años, figura un juez de color.

La Corte Suprema, tiene también, como el tribunal más alto del Poder Judicial, la facultad de recibir, conocer y decidir, sobre los recursos de inconstitucionalidad. Los autores franceses, entre ellos Maurice Duverger, señalan que las sentencias dictadas en estos casos por esa Corte Suprema, han sido en el pasado bastante conservadoras, excepto en los últimos lustros, en materia racial, consagrando la igualdad de todos los ciudadanos, sin importar su color o raza.

Los partidos políticos y los grupos de presión en los Estados Unidos: Aparentemente, el sistema norteamericano es bipartidista: republicanos y demócratas. Pero se considera

que funciona como si fuera multipartidista, ya que no existe una disciplina partidaria que unifique los criterios en el interior de cada uno de esos dos partidos políticos, en el seno de sus respectivas Cámaras.

Existe la opinión generalizada, en el sentido de que el Congreso de los Estados Unidos actúa o funciona como si existieran cien (100) partidos políticos: cincuenta (50) partidos demócratas y cincuenta (50) partidos republicanos, teniendo en cuenta los cincuenta estados federados, y la individualidad o independencia con las cuales actúa cada legislador de esa nación (no existe una disciplina partidaria rígida).

En lo que se refiere a las presiones para obtener la aprobación de proyectos de leyes económicas y sociales, no son los partidos que tienen la iniciativa a fin de realizar esas presiones por ante el Congreso, sino que son algunos famosos y poderosos grupos de presión: de hacendados, industriales, bancarios, profesionales y sindicales, existiendo en este último caso, la poderosa AFL-CIO; generalmente, todas estas actividades de parte de los diversos grupos de presión, a través de las famosas oficinas lobbistas, las cuales deben figurar inscritas en un registro establecido por la ley de la materia.

### **30.3 LOS RÉGIMENES POLÍTICOS DE AMÉRICA LATINA**

Las naciones que constituyen lo que hoy se denomina como América Latina, fueron hasta el siglo XIX y principios del siglo XX, colonias de España, Francia y Portugal.

Casi todas, al adquirir su independencia, han establecido el régimen presidencial, habiendo imitado, en su mayoría,

la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, aunque en la aplicación práctica de sus respectivas Constituciones, tenían y tienen una notable diferencia, lo cual ha dado lugar a que algunos autores, sobre todo franceses, denominen a los actuales regímenes de América Latina, como regímenes presidencialistas, en lugar de regímenes presidenciales, esto, debido al notable predominio del jefe de estado y jefe de gobierno, el Presidente de la República, sobre los otros poderes del Estado.

Las instituciones políticas de América Latina, han sido consideradas, generalmente, como intermediarias entre la democracia liberal y los regímenes autoritarios de las naciones subdesarrolladas. En relación con lo anteriormente expuesto, un autor francés Jacques Lambert, en su obra, *Amerique Latine, Structures Sociales et Institutions Politiques* (edición 1963, pag. 19), quien expresa lo siguiente:

*“Las diferencias, en relación al régimen presidencial norteamericano, del régimen político que se ha formado en América Latina, merecen que se les de otro nombre distinto al de los Estados Unidos: una diferencia de terminología ayudaría a comprender mejor la originalidad. Para no alejarnos mucho de la terminología habitual, la calificaremos aquí como régimen de preponderancia presidencial”.*

La mayoría de estos países tienen, como los Estados Unidos de Norteamérica: Un Presidente elegido por el voto popular; un Congreso o Asamblea Legislativa, formado en su mayoría por dos Cámaras, aunque en algunos de ellos,

el órgano legislativo, es unicameral o monocameral, existiendo cierta tendencia a que aumente el grupo de países que establezcan esto, lo cual consideramos prudente y acertado, ya que estimamos que no existen condiciones políticas y razonables para la existencia de dos Cámaras integrando al Poder Legislativo, sino razones conservadoras de reminiscencia del pasado, hasta el punto de denominarlas, con frecuencia, como "Cámara Alta" y "Cámara Baja". En relación con este bicammarismo, consideramos que existen algunas excepciones, constituidas por los países que han copiado, por razones históricas propias, del régimen estadounidense, además del sistema presidencial, el sistema federal, formados en su interior por varios Estados federados, como son México, Brasil y Venezuela. En cuanto al Poder Judicial se refiere, las naciones latinoamericanas tiene un sistema más o menos parecido en todas, en el sentido de que está formado por diversos tribunales de distinto grado de funcionamiento, pero todos encabezados por una Suprema Corte de Justicia o Tribunal Supremo, en la cima de su jerarquía jurídica y procesal.

En lo que se refiere al Poder Ejecutivo, ejercido en la gran mayoría de los países latinoamericanos, por un Presidente, han existido algunos pocos regímenes ocasionalmente diferentes, como por ejemplo, en Uruguay, donde en la década del 1920 (si mal no recordamos), existió un Poder Ejecutivo ejercido por un órgano colectivo, formado por varios funcionarios (más o menos similar al existente en Suiza); y también en la República Dominicana, con un ejecutivo denominado Consejo de Estado, creado

constitucionalmente y en forma provisional en reforma hecha a fines del año 1961, el cual Consejo de Estado funcionó desde el primero de enero del año 1962, hasta el 27 de febrero del año 1963.

Otro sistema latinoamericano, distinto, ocasionalmente, al régimen presidencial, existió en Brasil, donde en el año 1961, se creó un sistema parlamentario, con una reforma constitucional producida por una crisis política con motivo de la renuncia del Presidente electo, Janio Quadros. En relación con esto, copiamos a continuación lo siguiente, descrito por Maurice Duverger: *"A consecuencia de la crisis provocada por la dimisión del Presidente Quadros, en agosto de 1961, y de la oposición de los elementos conservadores, apoyados sobre una parte de las fuerzas armadas, a la investidura de Joao Goulart, vice-presidente que debía legalmente sucederle, un compromiso es intervenido entre partidarios y adversarios de este. Joao Goulart ha sido proclamado Presidente de la República; pero el Parlamento ha modificado la Constitución, transformando el régimen presidencial en régimen parlamentario"* (Instituciones Politiques el Droit Constitutionnel, Sixieme Edition, 1962; traducción nuestra).

En América Latina, entre los regímenes de democracias liberales y regímenes autoritarios, han existido numerosos regímenes de preponderancia del poder ejecutivo sobre los demás poderes del Estado, a consecuencia de la destacada influencia de un Presidente sobre los demás funcionarios de los otros poderes del Estado. A continuación transcribiremos la opinión del destacado autor y profesor universitario francés y anteriormente citado, Jacques

Lambert: *“Con frecuencia, en el régimen de preponderancia presidencial latinoamericano, las sucesiones presidenciales entrañan crisis políticas, sea que el Presidente cuyos poderes expiran buscan mantenerse ilegalmente, sea que él se esfuerza, por medio de maniobras electorales, de imponer un sucesor de su elección; esto es un deterioro o vicio de los regímenes políticos latinoamericanos que se llama “continuismo”* (Amérique Latine, Structures Sociales et Institutions Politiques, autor citado, edición 1963, pag. 277, traducción nuestra).

En fin, en América Latina, además de los tipos de regímenes brevemente citados, han existido regímenes políticos que constituyen francas dictaduras o tiranías, de derecha o de izquierda, como lo han sido los gobiernos de Somoza, en Nicaragua; Trujillo, en República Dominicana, Duvalier, en Haití; Pinochet, en Chile; y Castro, en Cuba.



Segunda  
Parte

Derecho  
Constitucional  
Dominicano



## 31. El Régimen Dominicano

Este entra en el grupo de las llamadas democracias liberales, y dentro de este grupo, en los regímenes presidenciales (aunque a veces, ha formado parte de los regímenes autoritarios), que algunos autores franceses llaman regímenes presidencialistas, debido a la hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, y a veces, también sobre el judicial.

Su régimen constitucional surgió con la primera Constitución, del 6 de noviembre del 1844, aprobada en la ciudad de San Cristóbal, por la Asamblea Constituyente allí reunida, la cual actuó influida por la Constitución Norteamericana del 1776, por la Constitución de Cádiz (España) del 1812, por las ideas esparcidas por Locke, Montesquieu y Rousseau sobre la separación o distinción de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), y por las ideas producidas por la Revolución Francesa, en lo que se refiere a los derechos individuales, o "Derechos del Hombre y del Ciudadano".

Sobre la Constitución de San Cristóbal (del 1844), el Lic. Manuel A. Peña Batlle, en una conferencia dictada en

la ciudad de San Cristóbal, con motivo del centenario de esa primera Constitución, expresó que la misma "es un arquetipo de conciencia y de madurez política". La Asamblea Constituyente en la cual se aprobó la primera Constitución antes citada, estuvo presidida por Manuel María Valencia, quien estuvo dirigiendo los trabajos de la misma hasta la conclusión de dicha Constitución.

Antes de promulgarse la misma, se dice, que el General Santana, Presidente de la Junta Gubernativa entonces, se trasladó a San Cristóbal, donde, según algunos historiadores, obligó a la Asamblea a aprobar e incluir el famoso artículo 210 de esa Constitución, el cual expresa textualmente lo siguiente: *"Art. 210 – Durante la guerra actual y mientras no esté firmada la paz, el Presidente de la República puede libremente organizar el ejercito y armada, movilizar las guardias nacionales, y tomar todas las medidas que crea oportunas para la defensa y seguridad de la Nación; pudiendo en consecuencia, dar todas las órdenes, providencias y decretos que convengan, sin estar sujeto a responsabilidad alguna"*.

La influencia de la Constitución Norteamericana (del 1776), trata sobre la organización y funcionamiento de cada uno de los tres poderes del Estado. La influencia de la Constitución de Cádiz del 1812, trata sobre la organización de las Provincias y de los Ayuntamientos. El Sistema electoral establecido en esa primera Constitución del 6 de noviembre del 1844, era un sistema restringido (aunque posteriormente evolucionó hacia un sistema de sufragio universal), por medio del cual a los posibles electores se les exigía cierta capacidad o cierta posición económica para

poder tener derecho al voto, es decir que era un sistema capacitario y censatario, y en consecuencia, con la terminología política actual, un régimen de sufragio restringido, como hemos señalado anteriormente. Esto estaba consignado en el artículo 160 de esa primera Constitución, el cual, copiado a la letra, establecía lo siguiente: *“Para ser sufragantes en las Asambleas Primarias, es necesario.*

*Primero: ser ciudadano en el pleno goce de los derechos civiles y políticos.*

*Segundo: ser propietario de bienes raíces, o empleado públicos, u oficial del ejercito de tierra o mar, o patentado por el ejercicio de alguna industria o profesión, o profesor de alguna ciencia o arte liberal, o arrendatario por seis años, a lo menos, de un establecimiento rural en actividad de cultivo”.*

Esa Constitución del 1844, fue una de las que más duró en su vigencia, excluyendo la del año 1966, y mantuvo ese sistema de sufragio restringido, el cual no fue modificado por ninguna de las dos Constituciones del año 1854 (diez años después), ni en la del año 1858 o Constitución de Moca, en la cual se consignó el voto directo de los ciudadanos.

Pero ese sistema de sufragio restringido, desapareció al aprobarse la Constitución del 1865, cuando ocurrió la Restauración de la República, en cuyo artículo 115 se estableció, por primera vez, el Sufragio Universal, en el

cual artículo se consignó únicamente lo siguiente: "*Art. 115: Para ser elector se requiere: Estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos y residir en el territorio de la República*".

En la Constitución del año 1874, se mantuvo el sistema de sufragio universal, repitiéndose las dos condiciones señaladas en el Art. 115 de la Constitución del año 1865, añadiéndosele un inciso donde consta textualmente, lo siguiente: "*Hallarse inscrito en el registro de orden que debe abrirse en cada Ayuntamiento, de los ciudadanos hábiles para elegir, lo cual debe ser objeto especial de la ley*".

A partir de la Constitución del 1865 y en las diversas y numerosas modificaciones posteriores de nuestra Constitución, incluyendo la última del año 1994, se ha mantenido, con ligeras variantes en sus textos, el democrático sistema del sufragio universal, es decir, que los ciudadanos no están sujetos, para expresar su voluntad por medio de sus votos o sufragios, a ninguna condición, ni de capacidad, ni de posición económica.

En la vigente Constitución del 14 de agosto del año 1994, se establecen algunas importantes y generales disposiciones relativas a nuestro sistema electoral, dejando a la legislación adjetiva los detalles de aplicación de dicho sistema, incluyendo los relativos a la Junta Central Electoral y a las Juntas dependientes. Las disposiciones contenidas en esa Constitución (vigente) del año 1994, se encuentran bajo el Título X, de las Asambleas Electorales, que abarca los artículos del 88 al 92, ambos inclusive, sobre los cuales exponemos lo siguiente:

En relación con lo estipulado en la parte inicial del art. 88, donde consta lo que sigue: "*Art. 88, Es obligatorio para todos los ciudadanos ejercer el sufragio*", el cual texto consideramos, como de suma importancia, que, en la próxima reforma Constitucional que se realice, se elimine esa parte de ese Art. 88, ya que contradice, flagrantemente, el importantísimo texto del Art. 13 de la misma Constitución, el cual expresa lo siguiente: "*Art. 13, Son derechos de los ciudadanos: 1.- El de votar con arreglo a la ley para elegir los funcionarios a que se refiere el artículo 90 de la Constitución. 2.- El de ser elegible para ejercer los mismos cargos a que se refiere el párrafo anterior*".

Nuestra opinión expuesta anteriormente, se debe a que, en el campo jurídico, lo que es o constituye un derecho, no puede ser al mismo tiempo una obligación, y además a que, jurídicamente, los derechos se ejercen o se dejan de ejercer a voluntad soberana del propietario de los mismos. En lo que se refiere a la pérdida o suspensión de los derechos de ciudadanía, estos están textualmente establecidos en los artículos 14 y 15 de la misma vigente Constitución del año 1994, lo cual no altera nuestra anterior explicación en lo relativo a la obligatoriedad del voto. Además, el derecho al voto ciudadano consignado en el Art. 13 de nuestra vigente Constitución, corresponde o está de acuerdo con la teoría o doctrina democrática de la soberanía popular o fraccionada, la cual está expresada en las disposiciones contenidas en el artículo 2 de nuestra actual Constitución, donde consta lo siguiente: "*La soberanía nacional corresponde al pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación*".

Además de las disposiciones contenidas en los artículos 13 y 88 de nuestra Constitución, en el artículo 9 de la misma se establece lo siguiente: *“Art. 9.- Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo precedente de esta Constitución suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, se declaran como deberes fundamentales los siguientes:..... d) Todo ciudadano dominicano tiene el deber de votar, siempre que esté legalmente capacitado para hacerlo”*.

Además de las disposiciones Constitucionales establecidas y anteriormente mencionadas, en materia de elecciones de Presidente, Vicepresidente, miembros de las Cámaras Legislativas, Síndicos y Regidores, las demás disposiciones electorales están contenidas en la Ley Electoral No. 5884 del 5 de mayo del año 1962, y sus diversas modificaciones promulgadas posteriormente, de manera principal, la ley No. 12-92, del 18 de mayo del año 1992, la cual modifica diversos artículos de la ley No. 5884 del 5 de mayo del 1962 antes citada, así como la ley No. 275/97, del 21 de diciembre del año 1997; y además, Reglamentos y Resoluciones de la Junta Central Electoral, que es el organismo supremo en materia electoral, el cual es elegido, cada cuatro años, por el Senado de la República.

En materia electoral, la Constitución de la República establece como se hace la elección de los miembros de la Cámara de Cuentas, así como los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la República y demás Jueces del orden Judicial.

La Cámara de Cuentas es elegida por el Senado de la República, de ternas enviadas por el Poder Ejecutivo.

La Suprema Corte de Justicia, es elegida por el Consejo Nacional de la Magistratura, organismo que figura en el Párrafo I del Art. 64 de la vigente Constitución del año 1994, sobre lo cual trataremos más adelante.

## 32. El Sistema Electoral

Como señalamos anteriormente, nuestro sistema electoral, a partir de la Constitución del año 1865, es un sistema de sufragio universal, es decir, que los ciudadanos, para elegir a los funcionarios señalados en la Constitución, no están sujetos a ninguna condición ni de capacidad, ni de posición económica.

Al efecto, el Art. 13 de la Constitución vigente, del año 1994, establece que son derechos ciudadanos: I) el de votar con arreglo a la ley para elegir los funcionarios señalados en el art. 90 de dicha Constitución; y II) el de ser elegibles para ejercer los mismos cargos citados en el párrafo anterior, es decir los mencionados en el art. 90 de la Constitución. En los Arts. 14 y 15 de la misma, se describen los casos en los cuales, los derechos ciudadanos señalados en el art. 13, se pierden o quedan suspendidos.

La ley adjetiva que rige nuestro sistema electoral, es la No. 5884, del 5 de mayo del año 1962, y sus diversas modificaciones, de manera muy especial, por la ley No. 12-92, del 18 de mayo del año 1992, la cual modifica, en su Artículo Primero, a los artículos 2, 3, 14, 16, 29, 37, 38, 65, 71, 73, 75, 76, 81, 84, 86, 90, 98, 101, 122, 144, 157,

185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, y 193, de la citada ley No. 5884, y luego, por la Ley No. 275/97, del 21 de diciembre del año 1997.

En nuestra ley electoral se establece un sistema de registro electoral de todas las personas aptas para el ejercicio del voto, el cual, gradualmente se ha ido perfeccionando, de tal manera, que cada ciudadano es provisto de una tarjeta o carné de identificación personal, el cual, al ser entregado, queda inscrito en un registro, con todos los datos personales, además de una foto, la cual figura tanto en la Cédula o tarjeta de identificación personal, como en la lista, relación o "padrón" electoral que se conserva en las oficinas de la Junta Central Electoral, copias de la cual, son entregadas a los partidos que participaban en las elecciones, así como a los Colegios Electorales (mesas electorales) correspondientes, en las fechas de elecciones.

En lo que se refiere a la determinación de los candidatos que resultan elegidos, esto está regido por los artículos 177 (modificado), 178 y 179 de la citada ley No. 5884.

El Art. 177 (modificado), trata sobre la elección para cargos unipersonales, es decir Presidente (y Vice-Presidente), Senadores y Síndicos; en el art. 177 original, se expresaba que resultaba ganador el candidato que más votos había obtenido. Por una modificación Constitucional del 14 de agosto del año 1994, ese texto nada más es aplicable para la elección de los Senadores y Síndicos, porque para la elección del Presidente (y vicepresidente), rige el Párrafo del Art. 90 (de la Constitución del 1994), el cual, textualmente dice lo siguiente:

*“Párrafo.- Cuando en las elecciones celebradas para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, ninguna de las candidaturas obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección cuarenta y cinco días después de celebrada la primera. En esta última elección participarán únicamente las dos candidaturas que hayan obtenido mayor número de votos en la primera elección.”*

De igual manera, la ley No. 275/97, de fecha 21 de diciembre del año 1997, en su artículo 162 establece lo siguiente: *“Artículo 162.- Caso en que no haya lugar a Representación Proporcional. En la determinación de los candidatos elegidos se aplicarán los sistemas de mayoría absoluta y mayoría simple.*

- a) *El sistema de mayoría absoluta es aplicable tan solo a las elecciones de presidente y vicepresidente de la República. Se entiende por mayoría absoluta, más de la mitad de los votos válidos emitidos en las elecciones. Si en la primera elección ninguna de las dos candidaturas alcanzare la mayoría absoluta, la Junta Central Electoral organizará una segunda elección, la cual será celebrada cuarenta y cinco (45) días después, a contar de la fecha en que se celebre la primera, o sea, el treinta (30) de junio del año correspondiente.*

*En la segunda elección no se admitirán modificaciones de alianzas o coaliciones, ni se aceptarán nuevos pactos,*

*participarán únicamente las dos candidaturas que obtuvieron mayor número de votos válidos en la primera elección.*

*Si una de las candidaturas con derecho a participar en la segunda elección retira su participación en ésta, se declarará ganadora la otra candidatura, sin necesidad de realizar la segunda elección.*

*b) Con el sistema de mayoría simple, aplicable a las elecciones congresionales y municipales, obtendrá la elección en su totalidad la candidatura que haya obtenido el mayor número de votos válidos”.*

*En caso de empate entre dos o más candidatos, la solución del mismo se llevará a cabo mediante un procedimiento mecánico-jurídico, es decir un procedimiento a la suerte, establecido en el artículo 163 de la mencionada ley No. 275/97, del 21 de diciembre del año 1997, que constituye una repetición de lo establecido en el artículo 178 de la ley No. 5884 del 5 de mayo del año 1962; esa disposición establece lo siguiente: “Empate: Cuando dos o más candidatos a un mismo cargo obtuvieren igual número de votos, se resolverá el empate del modo siguiente: Se inscribirán en tarjetas distintas los nombres de los candidatos empatados. El Presidente de la Junta Central Electoral correspondiente, en presencia de los miembros de esta y de los representantes de agrupaciones o partidos políticos que hubieren sustentado candidaturas, pero no del secretario, colocará cada una de las tarjetas en un sobre en blanco que cerrará. Tanto los sobres como las tarjetas*

*serán de clase, forma y aspecto iguales. Acto continuo, el Presidente colocará los sobres así dispuestos dentro de un receptáculo, y cada uno de los Vocales de la Junta, sucesivamente a la vista del Presidente, pero no de los demás vocales, revolverá los sobres dentro del receptáculo. Enseguida el Secretario en presencia de la Junta, sacará un sobre, y el nombre que este contenga, y que será leído de inmediato en alta voz por el Presidente de la Junta, será el candidato elegido.”*

En lo relativo a la representación proporcional, la ley 275/97 señala en su artículo 164 lo siguiente:

*“En cada provincia, municipio o circunscripción electoral, según sea el caso, los partidos políticos o agrupaciones políticas independientes, presentarán sus candidatos a senador, diputados, síndicos, suplentes de síndicos, regidores y suplentes de regidores a través de boletas conjuntas para cada nivel de elección, los cuales serán elegidos por mayoría simple de votos el senador, el síndico y suplente de síndico, y por el sistema proporcional, los diputados, regidores y suplentes de regidores”.*

Esa representación proporcional mencionada en ese Art. 164 de la ley 275/97, aplicable a diputados, regidores y suplentes de regidores, la encontramos detallada en el artículo 179 de la citada ley No. 5884 del 5 de mayo del año 1962, el cual copiamos a continuación: “Art. 179.- Representación proporcional.- Cuando en una elección se haya votado por varios partidos o agrupaciones para más

de un cargo de la misma clase, cada uno de los cargos será adjudicado, aisladamente, al partido cuyo factor de elección para ese cargo sea el más elevado. El factor de elección de un partido, mientras no le haya sido adjudicado ningún cargo, será el número total de votos por él obtenido; será la mitad de dicho número desde que le haya sido adjudicado un cargo; la tercera parte de dicho número cuando tenga adjudicados dos cargos; la cuarta parte después que le hayan sido adjudicados tres cargos; la quinta parte cuando de hayan sido adjudicados cuatro cargos; y así sucesivamente hasta que todos los cargos hayan sido adjudicados. Los candidatos electos de cada partido serán determinados según el orden en que aparezcan en la candidatura del partido (modificado por ley 6068, año 1962)". Modificado de nuevo y posteriormente, ya que los ciudadanos-votantes podrán escoger o elegir al candidato de su preferencia en cada circunscripción electoral.

### 33. La Junta Central Electoral, Integración y Atribuciones.

La Junta Central Electoral, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Constitución y en la Ley No. 5884 del año 1962 y sus diversas modificaciones posteriores, es designada por el Senado de la República y la integran, un Presidente y cuatro miembros, cada uno, incluyendo al Presidente, con un suplente (en el año de 1999, y para las elecciones de mayo del año 2000, se agregaron, por ley del Congreso Nacional, dos miembros más, con sus respectivos suplentes).

Para ser miembro de la Junta Central Electoral (o suplente de la misma), se necesita, de acuerdo con lo estipulado en el Art. 2 de la ley No. 5884 (modificado por la ley No. 12-92 del 18 de mayo del año 1992), ser dominicano de nacimiento u origen, estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener más de treinta y cinco (35) años de edad, y ser Licenciado o Doctor en Derecho, con más de ocho (8) años de graduado como tal, y residir en el Distrito Nacional.

Este organismo, con jurisdicción nacional, es el encargado de organizar, reglamentar, dirigir y computar las elecciones, de acuerdo con la Ley varias veces mencionadas, número 5884, del 5 de mayo del año 1962, modificada posteriormente por varias leyes, de manera principal, la ley No. 12-92, del 18 de mayo del año 1992, así como, la No. 275-97, del 21 de diciembre del año 1997.

En todas sus actuaciones será necesario tener un quórum de la totalidad de sus miembros titulares o su suplentes de los mismos.

De acuerdo con lo estipulado en el Art. 2 de la ley No. 5884 (modificada como hemos señalado anteriormente), corresponde a la J.C.E., además de las atribuciones que le confiere la Constitución, tres (3) tipos de atribuciones: Reglamentarias, administrativas y contencioso-electorales

### **33.1 ATRIBUCIONES REGLAMENTARIAS**

- 1) Dictar los Reglamentos necesarios para regir todo el sistema electoral,
- 2) Dictar Reglamentos a fin de regir el nacimiento, reconocimiento, vida y extinción de los partidos políticos;

- 3) Reglamentar las actuaciones de las Juntas Municipales Electorales, así como la Junta Electoral del Distrito Nacional;
- 4) Dictar los Reglamentos e instrucciones que considere pertinentes, a fin de asegurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes relativas a las elecciones;
- 5) Reglamentar todo lo relativo a los observadores electorales;
- 6) Reglamentar todo lo relativo a la formación, depuración y conservación del Registro Electoral, así como todo lo relativo a la conformación o reforma del Carné de la Cédula de Identidad y Electoral;
- 7) Dictar Reglamentos que considere necesarios, pero para regir solamente durante unas elecciones determinadas, por medio de las cuales modifique cualquiera de los plazos señalados en las citadas disposiciones legales o reglamentarias, relativas a obligaciones o formalidades, así como para ejercicio de derechos, en el sentido de aumentar o disminuir plazos establecidos;
- 8) Disponer todo cuanto considere necesario, para la organización, celebración de elecciones, así como la verificación y depuración de sus resultados; etc.

Para las reuniones o sesiones de la Junta Central Electoral, en las cuales se vaya a conocer y decidir asuntos reglamentarios, será necesario invitar a las mismas, a los delegados de los partidos reconocidos, quienes tendrán voz pero no votos.

### **33.2 ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS**

Entre las muy numerosas atribuciones administrativas, citaremos algunas de ellas:

- 1) Nombrar todos los funcionarios y empleados de la Junta Central Electoral y sus dependencias, fijarles sus salarios o remuneraciones, removerlos y aceptar o rechazar sus renunciaciones;
- 2) Previa consulta con los partidos políticos, designar: al Director de Elecciones, al Director de Cómputos, al Director Nacional del Registro del Estado Civil, y al Director de la Cédula de Identidad y Electoral;
- 3) Designar a los miembros y suplentes de las Juntas Electorales Municipales y Junta Electoral del Distrito Nacional;
- 4) Designar un Secretario General y un Director Administrativo, así como los inspectores que considere necesarios;
- 5) Poner semestralmente a disposición de los partidos reconocidos, a más tardar quince (15) días después del cierre de las inscripciones, los datos del registro que contienen las listas actualizadas de los inscritos en el Registro Electoral;
- 6) Dictar dentro de los plazos señalados en la ley, la proclama por medio de la cual se anuncie la celebración de elecciones;
- 7) Dictar cuantas medidas se considere necesarias, a fin de resolver cualquier dificultad que se presente en el desarrollo del proceso electoral;

- 8) Ordenar la celebración de nuevas elecciones, cuando hubieren sido anuladas las que se hayan celebrado;
- 9) Declarar los ganadores de las elecciones y otorgarles los certificados correspondientes, a los electos Presidente y Vicepresidente de la República, y a los Senadores y Diputados;
- 10) Asegurar el regular funcionamiento de las Juntas Electorales Municipales y la Junta del Distrito Nacional;
- 11) Disponer todo cuanto sea necesario para la adquisición de equipo y materiales de toda clase, necesarios para la realización de elecciones;
- 12) Elaborar y ejecutar su presupuesto anual y el de sus dependencias, el cual no podrá ser mayor del 1.5% del presupuesto de la Nación (esto lo consideramos irracional y antidemocrático, ya que no se señala un mínimo, lo que puede dar lugar, según las circunstancias, a que el detentador de turno del Poder Ejecutivo, le remita la suma antojadizamente menor del 1.5% señalado e la ley de la materia, que él juzgue caprichosa y arbitrariamente):
- 13) Asumir la dirección y mando de la fuerza pública o Policía Militar Electoral, bajo la supervisión de un Oficial General designado por el Poder Ejecutivo, en los lugares donde se celebren las votaciones; etc.

### **33.3 ATRIBUCIONES CONTENCIOSO-ELECTORALES**

En relación con estas atribuciones, la Junta Central Electoral, algunas veces, en instancia única y en otras, en última instancia cuando es apoderada por un recurso

intentado contra una decisión de la Junta Electoral del Distrito Nacional o de una Junta Electoral Municipal.

### **33.3.1 En única instancia**

- a) De las impugnaciones o recusaciones contra los propios miembros de la Junta Central Electoral; o de algunos miembros de las Juntas Municipales o de la Junta Electoral del Distrito Nacional;
- b) De los casos de protestas en el proceso de votación en los Colegios Electorales (mesas electorales)
- c) En los casos de recursos de revisión contra sus propias decisiones;
- d) En los casos de conflictos de intereses entre varios partidos u organizaciones políticas reconocidas, siempre que la J.C.E. sea apoderada, al igual que en los casos que se produzcan en el interior de algún partido reconocido, siempre y cuando su intervención sea en relación con alguna disposición constitucional, legal o de algún reglamento dictado por la Junta Central Electoral;
- e) De cualquier otro recurso en materia electoral, pero no atribuidos en primer grado a las Juntas Electorales Municipales o a la del Distrito Nacional.

### **33.3.2 Como jurisdicción de segundo grado**

- a) Resolver sobre la nulidad de elecciones en uno o más colegios electorales, cuando esa nulidad haya sido pronunciada por las respectivas juntas electorales;

- b) Conocer de las impugnaciones, protestas o reclamaciones que se produzcan a causa de fallos en primer grado de las juntas electorales.
- c) Conocer de cualquier recurso de alzada previsto en la ley electoral; etc.

Las decisiones tomadas por la Junta Central Electoral dictadas en única o en última instancia son irrevocables y no pueden ser recurridas por ante ningún tribunal, salvo en los casos de recurso de revisión intentado por ante la misma Junta Central Electoral.

Las decisiones de la Junta Central Electoral en materia contenciosa deberán ser tomadas, después de haber sido citados los partidos políticos y/o los candidatos interesados.

El quórum de las sesiones de la Junta Central Electoral estará formado por la presencia de la totalidad de sus miembros titulares o de sus respectivos suplentes.

## 34. Las juntas electorales y del Distrito Nacional

Estas juntas son dependientes de la Junta Central Electoral, y sus atribuciones son las de conocer y decidir sobre los procesos electorales que se lleven a cabo en sus jurisdicciones respectivas. Habrá una Junta Electoral en el Distrito Nacional, y una en cada Municipio de la República.

La Junta Electoral del Distrito Nacional, estará formada por un Presidente y cuatro vocales, con sus respectivos suplentes (dos por cada uno); mientras que las Juntas

Municipales, estará formadas por un Presidente y dos vocales (con dos suplentes por cada uno de ellos.

Para ser miembros titulares (o suplentes) de dichas Juntas, es necesario: ser mayor de veintiún (21) años de edad, saber leer y escribir, tener su domicilio en el Municipio y tener por lo menos un (1) año de residencia en el mismo, estar en el pleno goce de sus derechos civiles, y gozar de buena reputación.

Según lo establecido en el art. 22 de la mencionada Ley 275/97, la J.C.E. al designar los miembros y suplentes de la Juntas Electorales, deberá tratar a individuos que no estén afiliados a ningún partido político, *“y si esto no fuere posible, se deberá nombrar a afiliados no activistas de dos o más partidos políticos reconocidos, de tal modo que ninguno de estos tengan mayoría de votos en la Junta..”*

Entre las atribuciones de estas Juntas, están: las de nombrar los miembros y secretarías de los colegios electorales (mesas electorales) de su jurisdicción, así como los sustitutos de los secretarías; gestionar los locales donde deban funcionar los colegios electorales (mesas electorales), etc.; así como realizar todas las operaciones necesarias y relativas a la celebración de elecciones y cómputos de los votos en dichos colegios, y recibir las correspondientes actas de cómputos de votos, a fin de tramitar las mismas hacia la Junta Central Electoral.

## 35. El Poder Legislativo

Tradicionalmente, el Poder Legislativo, en la mayoría de las numerosas Constituciones que hemos tenido, ha

estado formado por dos cámaras, las cuales, en nuestra primera Constitución (de noviembre del 1844, o Constitución de San Cristóbal, fueron llamadas como Tribunado y Consejo Conservador.

Luego de diez (10) años de vigencia de esa primera Constitución, en la primera reforma (de las dos que hubo) del año 1854, se modificó el nombre de ambas Cámaras, por los de Senado y Cámara de Representantes (similares a los nombres de las Cámaras legislativas de los Estados Unidos de Norteamérica); igual denominación se les dio a las cámaras legislativas, en la reforma constitucional del 1858 (o Constitución de Moca).

Posteriormente, en varias de las reformas constitucionales de ese siglo (del 1800), el órgano legislativo estuvo formado por una sola cámara, con pocos legisladores, a la cual se le dio diferentes nombres (Congreso, Senado Consultor, etc.); exceptuando la reforma del año 1878, en la cual se establecieron dos (2) cámaras legislativas.

A partir de la reforma constitucional del año 1908 (incluyendo la del 1924), el órgano legislativo ha estado formado por dos cámaras: Senado y Cámara de Diputados (a excepción del régimen constitucional establecido, por razones especiales, por la reforma de diciembre del año 1961, cuando se estableció el sistema del anteriormente citado, Consejo de Estado, formado por siete (7) miembros, que tuvo al mismo tiempo, facultades legislativas, ejecutivas, y de Asamblea Revisora de la Constitución).

El órgano legislativo en nuestra vigente Constitución (del 1994), está formado: por el Senado, compuesto por un

Senador por cada provincia y uno por el Distrito Nacional (30 Senadores en total); y la Cámara de Diputados, compuesta por un (1) Diputado por cada cincuenta mil (50,000.00) habitantes o fracción de más de veinticinco mil (25,000.00) habitantes, por cada Provincia, pero no pudiendo tener ninguna de ellas, menos de dos (2) Diputados. Todos los legisladores (senadores y diputados), tendrán un ejercicio que durará un período de cuatro (4) años.

Según lo dispuesto en el Art. 22 de la vigente Constitución, para ser Senador se requiere: ser dominicano, en el pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener por lo menos veinticinco (25) años de edad, y ser nativo de la circunscripción territorial que lo elija, o haber residido en ella por lo menos cinco (5) años consecutivos. Los naturalizados, para ser elegidos, necesitarán haber adquirido la nacionalidad por lo menos diez (10) antes de la elección, y haber residido en la jurisdicción que lo elija, por lo menos los cinco años anteriores a la elección.

Para ser Diputado, según lo dispone el artículo 25 de la Constitución, se requieren las mismas condiciones que para ser Senador.

Ambas cámaras, celebrarán sus sesiones separadamente, excepto cuando se reúnan en Asamblea Nacional, o en sesión conjunta para recibir el mensaje del Presidente de la República y las memorias de los Secretarios de Estado a que se refiere el inciso 22 del Art. 55 de la Constitución.

Las dos (2) sesiones ordinarias de ambas cámaras, duran noventa días cada una, comenzando la primera el 27 de febrero, y la segunda el 16 de agosto de cada año, las cuales

pueden ser prorrogadas por decisión de ellas, o por convocatoria extraordinaria hecha por el Poder Ejecutivo, con motivos especiales señalados en la convocatoria.

El Art. 31 de la Constitución establece que los miembros de ambas cámaras legislativas “gozarán de la más completa inmunidad penal por las opiniones que expresen en las sesiones”.

En el Art. 32 de la misma, se establece que “ningún Senador o Diputado podrá ser privado de su libertad durante la legislatura, sin la autorización de la Cámara a que pertenezca, salvo el caso de que sea aprehendido en el momento de la comisión de un crimen”.

Algunas de las principales atribuciones del Congreso, son la siguientes:

- Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;
- Aprobar o desaprobar, teniendo a la vista el informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentar el Poder Ejecutivo,
- Dispone todo lo concerniente a la conservación de Monumentos y objetos antiguos y la adquisición de estos últimos;
- Crear o suprimir provincias, municipios y otras divisiones territoriales, así como todo lo concerniente a sus límites y organización;
- En caso de alteración de la paz o en el de calamidad pública, declarar el estado de sitio en esos lugares, y de ser necesario, suspender los derechos individuales

señalados en las letras e incisas señalados en el art. 8 de la vigente Constitución;

- En caso de que la soberanía nacional se encuentre amenazada por un peligro grave, puede declarar un estado de emergencia nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, excepto la inviolabilidad de la vida, tal como lo dispone el inciso 1 del art. 8 de la Constitución;
- Aumentar o reducir el número de Cortes de Apelación, y crear o suprimir tribunales ordinarios o de excepción;
- Autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República, por medio del Poder Ejecutivo;
- Aprobar o desaprobado los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo;
- Declarar por ley, la necesidad de la reforma constitucional;
- Conceder autorización al Poder Ejecutivo (Presidente de la República) para salir al extranjero cuando sea por más de quince (15) días;
- Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución, etc.

Además de las atribuciones del Congreso anteriormente señalado, y comunes a ambas Cámaras que lo integran, existen atribuciones especiales o exclusivas del Senado y de la Cámara de Diputados: Atribuciones exclusivas del Senado (Art. 23 de la Constitución de la República): "1) *Elegir al Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes.* 2) *Elegir los miembros de la*

*Cámara de Cuentas. 3) Aprobar o no los nombramientos de los funcionarios diplomáticos que expida el Poder Ejecutivo. 4) Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos por un período determinado, por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. En materia de acusación, el Senado no podrá imponer otras penas que las de destitución del cargo. La persona destituida quedará sin embargo sujeta, si hubiere lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la ley. El Senado no podrá destituir a un funcionario sino cuando lo acordare por lo menos el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros”.*

Atribución especial o exclusiva de la Cámara de Diputados (Art. 26 de la vigente Constitución del 1994): *“Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados ejercer el derecho de acusar ante el Senado a los funcionarios públicos en los casos determinados por el acápite 5 del artículo 23. La acusación no podrá formularse sino con el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los miembros de la Cámara”.*

Antes de entrar a conocer sobre el Poder Ejecutivo, es necesario conocer por su importancia, constitucional, debido a su frecuente utilización, acerca de dos artículos claves, de nuestra vigente Constitución: los artículos 46 y 47, los cuales copiamos a continuación: “Art. 46.- *Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución*”, y el “Art. 47.- *La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que*

*está sub-júdice o cumpliendo condena. En ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”.*

## 36. El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo ejercido por el Presidente de la República y un Vicepresidente que puede sustituir al primero, algunas veces interinamente, pero también podría ser definitivamente (hasta completar el período Constitucional).

En algunas ocasiones han existido triunviratos, como regímenes de facto o de hecho, no de derecho o Constitucionales.

Pero es necesario destacar, que existió un Poder Ejecutivo colegiado o directorial, formado por un Consejo de Estado, integrado por un Presidente y seis (6) miembros, creado constitucionalmente, por una reforma Constitucional hecha en el mes de diciembre del año 1961. Esta reforma constitucional surgió como consecuencia de diferencias políticas de varios grupos de políticos con motivo o como resultado del ajusticiamiento del tirano Trujillo llevado a cabo por varios héroes nacionales. En esa reforma constitucional de diciembre del año 1961, se declaró en receso al Congreso Nacional, y al Consejo de Estado creado en dicha reforma, se le dieron la facultad o Poder Ejecutivo, la facultad de Poder Legislativo, y además, la facultad de constituirse como Asamblea Revisora de la Constitución. Todos estos poderes o facultades, regirían y rigieron a partir

del día primero (1ro.) del mes de enero del año de 1962, hasta el día veintisiete (27) del mes de febrero del año 1963, fecha esta última en la cual se instaló el gobierno del Prof. Juan Bosch, quien fue elegido en las elecciones generales celebradas el día veinte (20) del mes de diciembre del año 1962.

El Poder Ejecutivo, en la mayoría de las Constituciones de los años mil ochocientos (18—), estaba integrado solamente por un Presidente de la República (sin vicepresidente), pero en los primeros años a partir del mil novecientos (1900), en nuestras diversas Constituciones (hasta la vigente del 1994), el Poder Ejecutivo ha sido constituido o formado, por un Presidente y un Vicepresidente.

Actualmente, el Presidente y el Vicepresidente, son elegidos por un período de cuatro (4) años).

Según lo establecido en el art. 50 de la vigente Constitución, para ser Presidente se requiere:

1.- Ser dominicano de nacimiento u origen.

Es necesario hacer constar, que en las Constituciones anteriores a la reforma hecha por el Consejo de Estado en el año 1962, en el requerimiento de la nacionalidad anteriormente citado, decía ... de nacimiento y origen, sustituyéndose la y por la u, facilitándose la situación a varios políticos dominicanos a fin de que pudieran ser candidatos a la elección presidencial, y quienes eran dominicanos de nacimiento, pero no de origen (de manera principal, al Prof. Juan Bosch).

Continuando con las demás condiciones para ser Presidente, tenemos:

2. Haber cumplido 30 años de edad;
3. Estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; y
4. No estar en servicio militar o policial activo, por lo menos durante el año que precede a la elección.

En el caso de la falta interina del Presidente, lo sustituirá interinamente, el Vicepresidente, pero sí también falta interina o provisionalmente el Vicepresidente, lo sustituirá provisionalmente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Si la falta del Presidente y del Vicepresidente no es provisional sino definitiva, el Art. 60 de la vigente Constitución establece que el Poder Ejecutivo lo ejerce interinamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien a partir de asumir esta posición, deberá convocar, en un plazo de quince (15) días, a la Asamblea Nacional (constituida por la reunión de ambas Cámaras Legislativas), a fin de que esta, en un plazo de quince (15) días, proceda a elegir al sustituto definitivo para completar el período del Presidente faltante. Esa Asamblea Nacional debe realizar esa labor de elección, en una sesión "que no podrá clausurarse ni declararse en receso, hasta haber realizado la elección"

Según lo dispuesto en el Art. 54 de la Constitución de la República, el Presidente y el Vicepresidente, antes de

entrar en funciones, deberán presentar, ante la Asamblea Nacional o ante cualquier funcionario u oficial público, el siguiente solemne juramento:

*“Juro por Dios, por la Patria y por mi honor, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, sostener y defender su independencia, respetar sus derechos y llenar fielmente los deberes de mi cargo”.*

Nota del Autor: En los días que tratamos lo anteriormente expuesto acerca del juramento que deben prestar el Presidente y el Vicepresidente antes de su instalación, leemos en un artículo publicado por Rossanna Figueroa (redactora de Hoy), en el periódico diario “Hoy”, de fecha 17 del mes de Julio del año 2000, en el cual comenta unas declaraciones del jurista dominicano Francisco Alvarez Valdez, quien defendiendo la tesis de que el Presidente de la República, no puede quitar o remover de la dirección del Instituto Dominicano de Telecomunicaciones (INDOTEL) a su director, designado por Decreto del Presidente de la República, en virtud del Art. 81-4 de la ley que rige dicho Instituto, marcada con el número 153-98.

A continuación transcribimos, del comentario de la Redactora Figueroa, un párrafo sobre las declaraciones del abogado Alvarez Valdez:

“El Presidente de la República no puede remover al director del INDOTEL, porque tendría que respetar el artículo 81.4 de la ley 153-98”, manifestó.

En ese sentido, el doctor Alvarez Valdez expresó también que, *"ningún Presidente, ni el que viene, ni el que está, puede violar la ley, sin violar su juramento de cumplir y hacer cumplir las leyes de la República"* según lo expuesto. Hasta aquí, el párrafo de la articulista Figueroa.

Y nos preguntamos, ¿Acaso el Doctor Alvarez Váldez olvidó que el juramento que presta el Presidente, antes de su instalación, que consta en el Art. 54 de la Constitución de la República, señala que debe *"cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República...?"*

Como podemos ver en ese juramento se incluye, en primer lugar la Constitución de la República, la cual, en la jerarquía de valores de los actos jurídicos, está por encima de las leyes adjetivas, las cuales deben ceñirse a lo dispuesto en la Constitución. Y en el caso de que se trata, el inciso I del art. 55 de la misma, establece: *"Nombrar los Secretarios y Subsecretarios y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos"*.

Abundando sobre el caso señalado, es necesario tener en cuenta también, lo dispuesto en el Art. 46 de nuestra vigente Constitución, que expresa:

*"Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución"*.

En materia de reelección presidencial, en nuestras numerosas constituciones (o reformas constitucionales), han existido tres (3) sistemas:

- El sistema que no permite la reelección inmediata, pero si permite una nueva elección después de transcurrir un período intermedio. Este sistema existió en la mayoría de las Constituciones del siglo 1800, y en varias del siglo 1900, entre ellas, la vigente del año 1994;
- El que permite una reelección inmediata, pero por un período adicional solamente, establecido en las Constituciones del 1879 y 1880.
- El sistema que permite incondicional e indefinidamente la reelección (la mayoría de las veces, por omisión o silencio en el texto Constitucional).

**Atribuciones del Presidente:** A continuación, algunas de ellas, que son muy numerosas y amplias y las cuales son establecidas en el artículo 55 de la vigente Constitución del año 1994:

- Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional, cuidando su fiel ejecución; todo en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 41 y 42 de la vigente Constitución del 1994. Expedir reglamentos, decretos y resoluciones cuando fueren necesarios.
- Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado (creados por la ley, según el artículo 61 de la vigente Constitución) y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo del Estado, reconocido por la Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.

- Nombrar a los miembros del Cuerpo Diplomático, con la aprobación del Senado de la República, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.

Nota del Autor: En relación con esto, y para evitar circunstancias desagradables y antijurídicas, en una reforma Constitucional que se haga en el futuro, debería estipularse, que las personas designadas no podrán tomar posesión o presentar Cartas de Presentación de Credenciales, hasta que el Senado de la República haya dado su aprobación correspondiente.

- Presidir todos los actos solemnes de la Nación y celebrar tratados con las naciones extranjeras u organismos internacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligación de la República.
- Podrá, en caso de que la soberanía nacional se encuentre en peligro grave e inminente, declarar el estado de emergencia nacional, con los efectos y requisitos establecidos en el inciso 8 del Art. 37 de la vigente Constitución del 1994.
- Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando dichos contratos contengan disposiciones relativas a la afectación de rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor exceda o sea mayor de veinte mil pesos, o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general.

Nota del Autor: Sería prudente y lógico, que en caso de modificarse la Constitución (del 1994), se establezca que ninguno de los actos mencionados entraran en

vigencia, hasta tanto el Congreso haya dado su necesaria aprobación. Además de modificar el valor de los inmuebles a ser enajenados.

- Anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos.
- Hacer arrestar o expulsar a los extranjeros cuyas actividades, a su juicio, pidieren ser perjudiciales al orden público.
- Prohibir, cuando lo estime conveniente al interés público, la entrada de extranjeros al territorio nacional.
- Someter al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente. Nota del Autor: En relación con esto, en el Párrafo III del Artículo 115 de la vigente Constitución del 1994, se establece lo siguiente: “El Congreso no podrá modificar las partidas que figuren en los proyectos de ley que eroguen fondos o en la ley de Gastos Públicos sometidos por el Poder Ejecutivo, sino con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara...” Este porcentaje de votos nos parece un poco excesivo, y que, por lo tanto, en una futura enmienda o reforma Constitucional, se estudie la posibilidad de modificar dicho porcentaje.
- Conceder indulto, total o parcial, los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, de acuerdo con la ley al respecto.

## 37. El Poder Judicial

De acuerdo con el Art. 63 de la Constitución de la República, el Poder Judicial radica en la Suprema Corte de Justicia y los demás Tribunales Judiciales señalados en la Constitución y en las leyes. Este poder gozará de autonomía administrativa y presupuestaria. También se consigna en dicha disposición Constitucional, que los funcionarios del orden judicial no podrán ejercer otro cargo o empleo público, salvo lo que se dispone en el art. 108. (este art. de la Constitución, establece que: "Ninguna función o cargo público a que se refieren esta Constitución y las leyes, serán incompatibles con cargos honoríficos y los docentes, sin perjuicio del artículo 18").

La Suprema Corte de Justicia, constitucionalmente estará formada, por lo menos, por once jueces, pero sus reuniones y deliberaciones tendrán lugar, válidamente, con el quórum que determine la ley.

En lo que se refiere a la forma de ser designados los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, transcribiremos a continuación lo estipulado en el Párrafo I del Art. 64 de la Constitución:

*"Art. 64... Párrafo I.- Los Jueces de la Suprema Corte de Justicia serán designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, el cual estará presidido por el Presidente de la República y, en ausencia de este, será el Vicepresidente de la República, y a falta de ambos, lo presidirá el Procurador General de la República. Los demás miembros serán:*

1. *El Presidente del Senado y un Senador escogido por el Senado que pertenezca a un partido diferente al partido del Presidente del Senado.*
2. *El Presidente de la Cámara de Diputados y un Diputado escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca a un partido diferente al partido del Presidente de la Cámara de Diputados.*
3. *El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.*
4. *Un Magistrado de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien fungirá de Secretario.*

*Párrafo II.- Al elegir los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura dispondrá cual de ellos deberá ocupar la Presidencia y designará un primero y segundo sustituto para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.*

*Párrafo III.- En caso de cesación de un Juez investido con una de las cualidades arriba expresadas, el Consejo Nacional de la Magistratura elegirá un nuevo Juez con la misma calidad o atribuirá esta a otro de los Jueces”.*

*Para ser Juez de la Suprema Corte de Justicia, nuestra vigente Constitución (del año 1994), en su Art. 65, dispone lo siguiente:*

- “1. *Ser dominicano por nacimiento u origen y tener más de 35 años de edad.*
2. *Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos.*

3. *Ser licenciado o doctor en Derecho.*
4. *Haber ejercido durante, por lo menos, doce años la profesión de abogado; o haber desempeñado, por igual tiempo las funciones de Juez de una Corte de Apelación, Juez de Primera Instancia o Juez del Tribunal de Tierras, o representante del Ministerio Público ante dichos Tribunales.*

*Los períodos en que se hubiesen ejercido la abogacía y las funciones judiciales podrán acumularse”.*

Entre las condiciones anteriormente señaladas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, se encuentra una, que consideramos de suma importancia señalar, por su aplicación jurídica, que es la de “tener más de 35 años de edad”, sin fijar límite máximo. También es notorio, que en nuestra Constitución no se establece límite máximo, en edad, para ser Presidente o vicepresidente de la República, para Senador, ni para Diputado. Además de esas disposiciones Constitucionales, debemos recordar y hacer énfasis en que, las reglas establecidas en la Constitución se encuentra en la cúspide o por encima de todas las demás reglas de derecho establecidas en el Estado, lo cual conduce al principio jurídico de la nulidad de pleno derecho de toda ley, decreto, reglamento, resolución, decisión judicial, o acto, que vayan en contra de las disposiciones establecidas por nuestra Constitución o Carta Sustantiva, en su Art. 46.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos extraño, y con sinceridad decimos y catalogamos como INCONSTITUCIONAL, una ley adjetiva, la Ley de la Carrera

Judicial No. 327-98, aprobada por nuestro órgano legislativo, el Congreso Nacional, y promulgada por el Poder Ejecutivo en el mes de julio del año 1998, es decir, con posterioridad a la entrada en vigencia de nuestra actual Constitución del 1994, que contiene la enunciación de que, para ser Juez de la Suprema Corte de Justicia, es necesario tener menos de setenta y cinco (75) años de edad.

Y nos preguntamos, ¿Por qué puede tener un Senador, un Diputado, o el Presidente de la República, por ejemplo, ochenta (80), o noventa (90) años, o más; pero no un Juez de la Suprema Corte de Justicia?; y si recalamos sobre esto, que lo consideramos, no solamente como Inconstitucional, sino también, como ilógico e irracional, es porque en la citada ley adjetiva se señala en una de sus disposiciones, que no podrán ser elegidos para Jueces de la Suprema Corte de Justicia, los abogados que tengan más de setenta y cinco (75) años de edad, cuando la Constitución de la República, en el inciso I del art. 65, establece, entre las condiciones para ser Juez de la Suprema Corte de Justicia: "Ser dominicano por nacimiento u origen y tener más de 35 años de edad", es decir, que el constituyente nada más estableció un mínimo de edad, pero no un límite máximo para lo mismo.

Esa ley 327-98, fue impugnada como inconstitucional, en lo que respecta a la duración del período de los Magistrados Jueces de la S.C. de Justicia, que según lo dispuesto en el Párrafo III, del Art. 63 de la vigente Constitución del año 1994, señala lo siguiente: "*Los jueces son inamovibles sin perjuicio de lo dispuesto en el acápite 5 del artículo 67*".

En vista de la impugnación anteriormente señalada, la S. C. de Justicia declaró esa parte de la citada Ley 327-98 como inconstitucional, ya que viola, como indicamos anteriormente, la inamovilidad de los Jueces establecida en el mencionado párrafo III del Art. 63 de la vigente Constitución.

En la Ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia No. 25-91, del 15 de octubre del año 1991, se establecen varias disposiciones en relación con la organización y funcionamiento de la Suprema Corte. Esa ley fue posteriormente modificada por la ley No. 156-97, del 10 de julio del año 1997, la cual modificación incluye o abarca los artículos 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10 y 13, y además, deroga o suprime los artículos 11 y 12 de la citada ley No. 25-91.

Esa ley orgánica, divide a la Suprema Corte de Justicia en tres (3) Cámaras: una Civil y Comercial; una penal; y otra para los asuntos laborales, de tierras, contencioso administrativo y tributarios. Cada una, según lo dispuesto en la mencionada ley, está formada por cinco (5) Magistrados, existiendo en cada una de las mismas un Presidente y en caso de falta de este, es sustituido por el Juez más antiguo de esa Cámara.

El quórum mínimo en cada una es de tres (3) Magistrados, pero los fallos o decisiones deben ser dictados a unanimidad de sus miembros.

El ministerio público por ante la Suprema Corte de Justicia, es ejercido por un funcionario (el Procurador General de la República) designado por el Poder Ejecutivo, el cual se considera que no forma parte del poder judicial, el cual Procurador General ejerce ese ministerio público

personalmente o por medio de los sustitutos que la ley pueda crearle, y además, tiene la misma categoría como funcionario, que el Presidente de dicha Suprema Corte, según lo establecido en el art. 66 de la vigente Constitución.

Entre las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia establecidas en el Art. 67 de la vigente Constitución del año 1994 (independientemente de las que le confiera la ley), están las siguientes:

- a) Conocer en instancia única sobre las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Senadores y Diputados, a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, a los Jueces de la Suprema Corte, al Procurador General de la República, a los miembros dl Cuerpo Diplomático, y a otros altos funcionarios señalados en el Párrafo i del citado Art. 67 de la Carta Magna.
  
- b) Conocer de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes, intentados por el Poder Ejecutivo, por uno de los Presidentes de las Cámaras legislativas, o de parte interesada. Acerca de esto último, es decir sobre la interpretación de lo que constituye “parte interesada”, hubo una primera jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia, según la cual esta estaba constituida por toda persona ligada a un litigio o causa planteados por ante un tribunal; pero, más recientemente, la Suprema Corte ha sentado otro criterio más amplio en sentido jurídico, ya que por otra sentencia más reciente, se considera como “parte interesada”, a toda persona que se sienta lesionada

en su derechos, a causa de una o varias disposiciones contenidas en una ley adjetiva o acto jurídico.

- c) Conocer de los recursos de Casación.
- d) Conocer en último recurso de las causas, que competen en primera instancia a las Cortes de Apelación.
- e) Elegir los Jueces de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, de los Juzgados de Paz (y su suplentes), del Tribunal Contencioso Tributario, así como todos los demás Jueces de los Tribunales del orden judicial que sean creados por la ley.
- f) Ejercer la más alta autoridad disciplinaria sobre todos los Magistrados del Poder Judicial.
- g) Trasladar, cuando lo juzgue conveniente, provisional o definitivamente, a cualesquiera de los Jueces que forman parte del Poder Judicial, así como de los demás tribunales que fueren creados por la ley.
- h) Nombrar todos los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial, así como crear los cargos administrativos que fueren necesarios a dicho Poder.
- i) Fijar los sueldos o salarios de todos los Magistrados, funcionarios y empleados correspondientes al Poder Judicial.

La Constitución de la República establece, en lo que se refiere a las Cortes de Apelación, que habrá por lo menos nueve (9) Cortes de Apelación, así como las condiciones o requerimientos necesarios para ser Juez de las mismas, y el número de Magistrados y Cámaras que la integran.

En relación con los Juzgados de Primera Instancia, el art. 73 de la Constitución señala que habrá un Juzgado de Primera Instancia en cada Distrito Judicial, estableciendo además, que la ley determinará el número de Distritos Judiciales, así como el número de Jueces que lo integran, y el número de Cámaras en las cuales se podrán dividir dichos Juzgados de Primera Instancia.

En la Constitución se señalan además, las condiciones requeridas para ser Juez de Primera Instancia.

En el Art. 72 de nuestra ley sustantiva, se establece que "las atribuciones del Tribunal de Tierras estarán determinadas por la ley".

En ese mismo artículo se indica, que para ser Juez del Tribunal Superior de Tierras (actualmente hay dos Tribunales Superiores de Tierras), se necesitan las mismas condiciones que para ser Juez de una Corte de Apelación; y para ser Juez de Jurisdicción Original, las mismas condiciones que se necesitan para ser Juez de Primera Instancia.

El Art. 76 de la vigente Constitución establece que: "En el Distrito Nacional y en cada municipio habrá los Juzgados de Paz que fueren necesarios de acuerdo con la ley.

Para ser Juez de Paz o Fiscalizador, suplente de uno o del otro, es necesario ser dominicano, abogado, estar en

pleno goce de los derechos civiles y políticos. Sus atribuciones serán determinadas por la ley.

La condición de abogado no será necesaria en los Municipios donde no sea posible elegir abogados para dichas funciones, excepto en el Distrito Nacional y en los Municipios cabeceras de Provincias, donde se mantiene la exigibilidad de ser abogados.

### 38. Las Libertades Públicas

En nuestras primeras constituciones, se habían establecidos los derechos individuales que fueron propagados en diversas partes del mundo, como fruto de la Revolución Francesa y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Pero en nuestra primera Constitución fue establecida una disposición considerada como totalmente discrepante de esos derechos.

Según los historiadores, el General Santana hizo llegar a los miembros de la Asamblea Constituyente reunida en San Cristóbal, el texto de una disposición que vino a figurar como el Art. 210 de la primera Constitución de la República, aprobada en San Cristóbal el día seis (6) del mes de noviembre del año 1844.

Ese texto constitucional establecía lo siguiente: "Art. 210.-

*Durante la guerra actual y mientras no esté firmada la paz, el Presidente de la República puede libremente organizar el ejercito y armada, movilizar las guardias nacionales, y tomar todas las medidas que crea oportunas*

*para la defensa y seguridad de la Nación; pudiendo en consecuencia, dar todas las órdenes, providencias y decretos que convengan, sin estar sujeto a responsabilidad alguna”.*

Ese artículo ha sido considerado como dictatorial y contrario a los derechos consignados en esa Constitución, sobre todo por los escritores anti-Santanistas. Para los partidarios del valor histórico de Santana, ese artículo se refiere a los tiempos de la guerra que se mantenía con Haití, y consideran que la causa u origen de ese texto, proviene de que Santana se consideraba más descendiente de españoles y anti haitiano, que como dominicano, y que, por tales razones, ponía como condición que ese texto estaría vigente hasta que se firmara la paz con Haití.

En relación con las disposiciones sobre los derechos individuales, mantenidas más o menos iguales en las primeras Constituciones dominicanas, llegamos a la carta sustantiva del 1858, llamada Constitución de Moca, considerada por muchos como una de las más democrática de nuestra historia, y en ella se establece, como aplicación de los citados derechos, que se prohibía la pena de muerte, en material política.

Más tarde, en nuestra Carta Magna del año 1924, se estableció, por primera vez, que se prohibía la pena de muerte en toda materia, es decir, de manera absoluta, se eliminó la pena de muerte, lo cual se ha mantenido, a través de nuestra historia constitucional, hasta nuestros días actuales.

A partir de la aprobación por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en el

año 1948, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estos fueron considerados de aplicación obligatoria, para todas las naciones suscribientes de dicha Carta de las Naciones Unidas.

En nuestra vigente Constitución del año 1994, después de una detallada relación de los derechos civiles, sociales, económicos y políticos, se hace constar la siguiente disposición: *“Art. 10.- La enumeración contenida en los Artículos 8 y 9 no es limitativa, y por consiguiente, no excluye otros derechos y deberes de igual naturaleza”*.

A continuación trataremos, suscintamente, sobre algunos derechos individuales señalados en nuestra vigente Constitución (del 1994), dada la importancia de los mismos:

- **Inviolabilidad de la Vida:** En relación con este sagrado y constitucional derecho, el acápite o inciso 1 del art. 8 de nuestra vigente Constitución (del 1994), establece lo siguiente: *“En consecuencia no podrá establecerse, pronunciarse, ni aplicarse en ningún caso la pena de muerte, ni las torturas, ni ninguna otra pena o procedimiento vejatorio o que implique la pérdida o la disminución de la integridad física o de la salud del individuo”*.
- **Nadie puede ser reducido a prisión, ni cohibido en su libertad sin una orden escrita y motivada de un funcionario judicial competente, salvo el caso de flagrante delito.**
- **Toda persona privada de su libertad sin que exista una causa o sin las formalidades legales correspondientes, o fuera de los casos previstos por leyes determinadas,**

deberá ser puesta en libertad inmediatamente a requerimiento suyo o de cualquier persona.

- Nadie puede ser sometido a prisión por más de cuarenta y ocho (48) horas, a menos que exista una acusación judicial formal, y en caso contrario deberá ser puesta en libertad como se ha indicado anteriormente en la letra c) (Procedimiento de Habeas Corpus).
- Nadie puede ser juzgado dos veces por una misma causa.
- A nadie se le puede obligar a declarar en contra de sí mismo.
- Nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, ni sin observancia de los procedimientos que establezca la ley para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa. Las audiencias serán públicas, con las excepciones que establezca la ley, en los casos en los cuales la publicidad resulte perjudicial al orden público o a las buenas costumbres. Estos derechos constan, además de en la letra j) del inciso 2 del art. 8 de la Constitución del 1994, en el art. 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Otros derechos de igual importancia que los anteriormente citados y señalados en la Constitución vigente son: La inviolabilidad de domicilio; la inviolabilidad de correspondencia y de comunicaciones telefónicas; derecho de que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda, ni prohibírsele hacer lo que la ley no prohíbe.
- También es digno de hacer mención, lo establecido en la letra b) del inciso 15 del art. 8 de la vigente Constitución,

donde se expresa textualmente lo siguiente: "Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica".

Sin embargo, no obstante lo preciso y claro de esta disposición constitucional, de alto interés social, existe una ley adjetiva, a nuestro juicio una ley inconstitucional, pero de aplicación rigurosa por parte del Estado dominicano, que es la Ley sobre Impuesto a la Propiedad, sin distinguir si se trata de un bien donde se asiente el hogar de una familia o si se trata de otra propiedad que tiene una persona determinada, con cuya ejecución violenta, en caso de una persona incumplir con el pago dispuesto en esa ley, se produciría la pérdida del techo familiar, del hogar familiar, que la Constitución dice querer proteger.

## 39. El Control de la Constitucionalidad

A través de nuestra historia constitucional, el control de la constitucionalidad, prácticamente ha existido siempre, excepto en algunas Constituciones del siglo diecinueve (del 1800), en las cuales no se mencionaba nada respecto a ese control.

En los Estados Unidos, surgió como algo propio; y en Inglaterra no ha existido nunca ese control, en gran parte,

debido a su sistema Constitucional consuetudinario o costumbrista.

En América Latina se ha establecido el control de la constitucionalidad, existiendo en algunos de esos países, al igual que en algunos de Europa, tribunales de garantías constitucionales.

En la historia constitucional dominicana, han existido cinco tipos diferentes de disposiciones acerca del control de la constitucionalidad:

- El que existió en nuestras primeras Constituciones, según el cual se prohibía a los tribunales aplicar leyes contrarias a la Constitución. Este sistema fue copiado o imitado del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica.
- El segundo sistema, es aquel establecido en algunas de nuestras Constituciones, por medio del cual se prohíbe al legislador aprobar leyes contrarias a la Constitución.
- Otro sistema existente en varias de nuestras Constituciones, entre ellas la vigente del año 1994, según el cual se declaran “nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución” (art. 46).
- Un sistema que solamente existió en nuestra Constitución del año 1924, consistió en que se le daba competencia exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia para conocer y decidir sobre los recursos de inconstitucionalidad. Este sistema solamente existió en esa Constitución, ya que, cuando en cualquier causa o litigio, por ante cualquier tribunal, una de las partes

invocaba un recurso de inconstitucionalidad, el tribunal apoderado debía sobreeser el caso, y remitirlo a la Suprema Corte para que conociera y decidiera sobre ese recurso de inconstitucionalidad. Esto dio lugar a varios incidentes en ese sentido, lo cual fue aprovechado por algunos abogados, a fin de dilatar el proceso de lo principal, para fines de dilación en el mismo, pues la Suprema Corte se tomaba bastante tiempo para conocer y decidir el recurso de inconstitucionalidad del texto legal correspondiente.

- Un quinto sistema, establecido en la vigente Constitución del 1994, es el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, dispuesto en la parte final del inciso 1 del art. 67 de la citada Constitución, al tratar sobre las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, donde se hace constar “y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada”. Acerca de esta disposición Constitucional, en lo que se refiere a la interpretación de lo que es parte interesada, ya existe jurisprudencia sentada, por una o dos sentencias dictadas por nuestra Suprema Corte de Justicia.

Según sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en relación con la disposición anteriormente señalada, además de ese recurso de inconstitucionalidad a intentar por vía directa ante la Suprema Corte, cuyas sentencias en ese sentido son aplicables “*erga homines*”, es decir frente a toda persona, se mantiene el derecho de pedir la

inconstitucionalidad, por ante cualquier tribunal de la República Dominicana, por vía de excepción, y en este último caso, la sentencia dictada al respecto por el tribunal apoderado, es aplicable u oponible a las partes en la causa, solamente.

Ratificamos que antes de existir la vigente Constitución del 1994, con la señalada disposición establecida en el Art. 67 de la misma, todos los casos sobre recursos de inconstitucionalidad, eran ejercidos por vía de excepción por ante cualquier tribunal, con la circunstancia de que algunos de ellos pudo llegar, al final de cuentas, por ante la Suprema Corte de Justicia.

En relación con los recursos de inconstitucionalidad conocidos y fallados por vía de excepción, hay dos (2) sentencias declarando la inconstitucionalidad del art. 539 del Código de Trabajo: una dictada por la Corte de Apelación de San Pedro de Macorís en fecha 17 del mes de febrero del año 1994, según publicación del Listín Diario de fecha 23 de marzo de ese mismo año del 1994; y otra dictada por la Corte de Apelación de La Vega, en fecha 14 de marzo del año 1994, según publicación del Listín Diario de fecha 21 de noviembre del año 1994. (a la fecha de escribir esta nota, no sabemos si ha existido algún resultado final distinto sobre estos casos).

Entre las sentencias recientes de la Suprema Corte de Justicia, por medio de las cuales se sienta jurisprudencias de gran significación, existe una, dictada por dicho alto tribunal en fecha primero (1ero.) del mes de septiembre del año 1995, según la cual, las disposiciones contenidas en una Constitución, pueden tener efecto retroactivo y

alterar situaciones jurídicas establecidas conforme a una ley anterior a la fecha de esa Constitución (con lo cual no estamos de acuerdo, en razón de que esto podría entrañar diversos y graves conflictos sociales, económicos y políticos).

El destacado abogado y Profesor Universitario, Dr. Juan Manuel Pellerano Gómez, en un artículo publicado con el título: "La Acción o Recurso de Amparo", ha señalado, entre otras cosas, lo siguiente:

*"Los medios o garantías procesales destinados a hacer efectiva la vigencia y eficacia de los derechos constitucionalmente protegidos y de los que reglamenta la ley, son":*

*"a) El control de la Constitucionalidad y de la legalidad consecuente, de todos los actos y hechos jurídicos, que se hace patente en todas las acciones y recursos que establecen la Constitución y las Leyes, ..."*

*"b) La denuncia de parte interesada de la inconstitucionalidad de la ley o de cualquiera otra norma de carácter general, por la acción directa en declaratoria de la inconstitucionalidad, ante la Suprema Corte de Justicia, ..."*

*"c) El recurso contencioso-administrativo de asimilación por inconstitucionalidad o ilegalidad que se ejerce contra los actos administrativos del Poder Ejecutivo y de ...."*

*"d) La acción o recurso de habeas corpus contra los hechos y actos atentatorios a la seguridad"*

*individual, regulado por el ordinal 2 del artículo 8 de la Constitución y ...”*

*“e) La acción o recurso de amparo contra los hechos y actos violatorios de cualquier derecho individual distinto a la seguridad personal expresamente reconocido por la Constitución o, violatorios de cualquier derecho implícito constitucionalmente protegido en virtud del citado artículo 10 ...”*

## 40. Reformas Constitucionales. Diversos Sistemas Adoptados

En nuestra historia constitucional, se han llevado a cabo numerosas reformas constitucionales, realizadas por diversos sistemas.

La gran mayoría de nuestras Constituciones, sobre todo las del siglo que abarca los años mil ochocientos y mil novecientos, han establecido que la reforma constitucional se lleve a efecto por ante el órgano legislativo, reunido, algunas veces, con el nombre de Asamblea Revisora de la Constitución, o con el de Asamblea Constituyente, pero dichas reformas se han realizado con procedimientos especiales, distintos a los utilizados para conocer y decidir sobre las leyes adjetivas, sobre todo con un voto especial de dos terceras partes de los miembros de esa Asamblea Constituyente; y además, con el establecimiento de disposiciones en el sentido de que el Poder Ejecutivo no puede observar la ley que declara la necesidad de la Reforma

y la convocatoria de la Asamblea que debe revisar o reformar la Constitución.

Una segunda forma establecida, a fin de realizar una reforma constitucional, es la contenida en nuestras Constituciones de los años 1924, 1929 (II), 1934, 1942, 1947, y 1955, en las cuales estableció que, luego de que el órgano legislativo aprobara la ley que declara la necesidad de realizar la reforma constitucional, había la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente, formada por ciudadanos elegidos en cada Provincia, en la misma proporción de acuerdo con la cual se eligen a los Diputados y Senadores, a fin de integrar la Asamblea Constituyente, y esta proceder a la o las reformas que estime convenientes.

Otra forma singular de realizar una reforma constitucional ocurrió en la República Dominicana, entre los años de 1961 y el 1963.

En el año 1961, después de ocurrir la liberación dominicana, con la muerte del tirano Trujillo (ocurrida o producida por un selecto grupo de héroes nacionales el 30 de mayo de ese año), se produjo una situación de crisis social y política entre la mayoría de la población que anhelaba cambios constitucionales fundamentales y por ende gubernamentales, frente al gobierno presidido por el Dr. Joaquín Balaguer.

Luego de numerosas discusiones políticas, el Congreso Nacional, aprobó la ley No. 5711, el 22 de Diciembre de ese año 1961, por medio de la cual se declaró la necesidad de reformar la Constitución de la República.

En fecha 28 de diciembre, la Asamblea Nacional inició las labores a fin de llevar a cabo las modificaciones o

*individual, regulado por el ordinal 2 del artículo 8 de la Constitución y ...”*

*“e) La acción o recurso de amparo contra los hechos y actos violatorios de cualquier derecho individual distinto a la seguridad personal expresamente reconocido por la Constitución o, violatorios de cualquier derecho implícito constitucionalmente protegido en virtud del citado artículo 10 ...”*

## 40. Reformas Constitucionales. Diversos Sistemas Adoptados

En nuestra historia constitucional, se han llevado a cabo numerosas reformas constitucionales, realizadas por diversos sistemas.

La gran mayoría de nuestras Constituciones, sobre todo las del siglo que abarca los años mil ochocientos y mil novecientos, han establecido que la reforma constitucional se lleve a efecto por ante el órgano legislativo, reunido, algunas veces, con el nombre de Asamblea Revisora de la Constitución, o con el de Asamblea Constituyente, pero dichas reformas se han realizado con procedimientos especiales, distintos a los utilizados para conocer y decidir sobre las leyes adjetivas, sobre todo con un voto especial de dos terceras partes de los miembros de esa Asamblea Constituyente; y además, con el establecimiento de disposiciones en el sentido de que el Poder Ejecutivo no puede observar la ley que declara la necesidad de la Reforma

y la convocatoria de la Asamblea que debe revisar o reformar la Constitución.

Una segunda forma establecida, a fin de realizar una reforma constitucional, es la contenida en nuestras Constituciones de los años 1924, 1929 (II), 1934, 1942, 1947, y 1955, en las cuales estableció que, luego de que el órgano legislativo aprobara la ley que declara la necesidad de realizar la reforma constitucional, había la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente, formada por ciudadanos elegidos en cada Provincia, en la misma proporción de acuerdo con la cual se eligen a los Diputados y Senadores, a fin de integrar la Asamblea Constituyente, y esta proceder a la o las reformas que estime convenientes.

Otra forma singular de realizar una reforma constitucional ocurrió en la República Dominicana, entre los años de 1961 y el 1963.

En el año 1961, después de ocurrir la liberación dominicana, con la muerte del tirano Trujillo (ocurrida o producida por un selecto grupo de héroes nacionales el 30 de mayo de ese año), se produjo una situación de crisis social y política entre la mayoría de la población que anhelaba cambios constitucionales fundamentales y por ende gubernamentales, frente al gobierno presidido por el Dr. Joaquín Balaguer.

Luego de numerosas discusiones políticas, el Congreso Nacional, aprobó la ley No. 5711, el 22 de Diciembre de ese año 1961, por medio de la cual se declaró la necesidad de reformar la Constitución de la República.

En fecha 28 de diciembre, la Asamblea Nacional inició las labores a fin de llevar a cabo las modificaciones o

reformas constitucionales necesarias, a fin de lograr una solución a la situación política imperante.

El nuevo texto constitucional, producto de la reforma realizada, fue proclamado el 29 de diciembre del año 1961.

El nuevo texto Constitucional, antes citado estableció, entre otras disposiciones, las siguientes:

*"Art. 116.- Una vez proclamadas las presentes reformas constitucionales, las atribuciones que esta Constitución confiera al Poder Legislativo, y por tanto, al Senado, a la Cámara de Diputados, a ambas Cámaras y a la Asamblea Nacional, así como las que confiera al Poder Ejecutivo, serán ejercidas por un Consejo de Estado que durará en sus funciones hasta el día 27 de febrero de 1963".*

*"Art. 117.- El Consejo de Estado estará integrado por el Presidente de la República y seis miembros más, entre los cuales se designarán un primero y un segundo Vicepresidentes del Consejo.*

*Tanto el primero y segundo Vicepresidentes como los demás miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República. El Presidente de la República presidirá el Consejo de Estado..."* (a la fecha de esa reforma constitucional, el Presidente de la República lo era el Dr. Joaquín Balaguer).

El Consejo de Estado creado y constituido según la reforma constitucional antes mencionada (del 29 de diciembre del 1961), instalado en sus funciones el día primero (1ero.) del mes de enero del año 1962, y actuando

como Asamblea Nacional según lo establecido en el Art. 116 de dicha Constitución, procedió a realizar una nueva reforma constitucional, procediendo a proclamar una nueva Constitución en fecha diez y seis (16) del mes de septiembre del año 1962.

Entre las diversas e importantes reformas introducidas en esa nueva Constitución, se encuentra la modificación de las tradicionales condiciones para ser Presidente de la República, según transcribimos a continuación:

*“Art. 50.- Para ser Presidente de la República se requiere:*

- 1.- Ser dominicano de nacimiento u origen.*
- 2.- Haber cumplido 30 años de edad.*
- 3.- Estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos”.*

La importante innovación radica en lo relativo a la nacionalidad, dominicana de nacimiento u origen; mientras que tradicionalmente se había estipulado de nacimiento y origen. Con esta innovación se permitió a varios ciudadanos dominicanos, que nada más lo eran por nacimiento, pero no por su origen, entre ellos al destacado político Prof. Juan Bosch, a ser candidato presidencial para las elecciones generales fijadas para el 20 de diciembre del año 1962.

Otra importante innovación establecida en la señalada Constitución del 16 de septiembre del año 1962, es la que consta en sus artículos 124, 125 y 126, cuyos textos transcribimos a continuación:

*“Art. 124.- El Consejo de Estado, después de haber hecho las reformas pertinentes en materia electoral, convocará a elecciones de representantes a una Asamblea Revisora de la Constitución y a Elecciones Generales de los cargos electivos que establece la presente Constitución. Estas elecciones tendrán lugar a más tardar el 20 de diciembre de 1962.*

*Los funcionarios electos tomarán posesión de sus cargos el 27 de febrero de 1963, fecha en la cual cesará en sus funciones el Consejo de Estado.*

*Los Candidatos a Diputados al Congreso Nacional que resulten electos lo serán a la vez como miembros de la Asamblea Revisora de la Constitución. En caso de que la Constitución no haya sido proclamada antes del 27 de febrero de 1963, la Cámara de Diputados será constituída con los suplentes de los referidos Diputados que hayan sido elegidos conjuntamente con los titulares. Los suplentes de Diputados estarán en funciones hasta tanto los titulares terminen su misión en la Asamblea Revisora, ocurrido lo cual los titulares ocuparán sus curules respectivos.”*

*“Art. 125.- La Asamblea Revisora de la Constitución se reunirá en la ciudad de Santo Domingo, en la Sala de sesiones de la Cámara de Diputados, a la diez de la mañana del tercer día siguiente a la fecha en que la Junta Central Electoral formule la relación general de los Diputados al Congreso. La Asamblea Revisora, no podrá reunirse válidamente sino con una mayoría de más de la mitad de sus miembros.*

*Los Síndicos y Regidores en funciones actualmente cesarán de sus cargos el 27 de febrero de 1963."*

*"Art. 126.- La incompatibilidad a que se refiere el artículo 19, de la presente Constitución, no será aplicable a los Diputados, en cuanto a las funciones de Miembros a la Asamblea Revisora".*

Meses después, durante el gobierno Constitucional del Prof. Juan Bosch, en fecha veintinueve (29) del mes de abril del año 1963, se aprobó una nueva reforma Constitucional, en la cual se hizo una radical reforma de las primeras disposiciones del texto Constitucional,, en cuyos primeros ochenta y cuatro (84) artículos se trata sobre diversos derechos sociales y económicos, así como sobre Derechos Humanos; y en cambio, los primeros títulos y secciones acerca de la Organización de la República, de la Nación y de su Gobierno, se inician en el Art. 85 de esa nueva Constitución.

Una revolucionaria disposición la encontramos en el Art. 81 de la misma, el cual expresa textualmente lo siguiente: *"Se declara legítima la resistencia encaminada a la protección de los derechos humanos consagrados más arriba, los cuales no excluyen los demás que esta Constitución establece, ni otros de igual naturaleza o que sean una resultante de la soberanía del pueblo y del régimen democrático."*

Esa democrática Constitución, fue abrogada en ocasión del golpe de Estado del 25 de septiembre del año 1963, por el cual se derribó el Constitucional gobierno del Presidente Prof. Juan Bosch, estableciéndose un gobierno de facto,

constituido por un triunvirato que duró hasta la guerra civil del 25 de abril del año 1965.

A consecuencia de esa sangrienta guerra civil, la cual ocasionó la pérdida de numerosas y valiosas vidas, y además, una ominosa intervención militar, se llegó, con la intervención de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a la instalación de un gobierno provisional, presidido por el Dr. Héctor García Godoy, que condujo a unas elecciones en las cuales resultó electo el Dr. Joaquín Balaguer, que se instaló en el año de 1966.

El 28 de noviembre de ese año de 1966, se promulgó una nueva Constitución, la cual ha sido la que históricamente ha tenido una mayor duración en la República Dominicana. Esta Constitución, con motivo de otra de las numerosas crisis políticas de nuestra nación, fue modificada "interinamente", por la Constitución proclamada el día catorce (14) del mes de agosto del año 1994.

Desde el año de 1999 y en el transcurso del año 2000, dirigentes políticos, partidos políticos, políticos independientes y diversos abogados y ciudadanos en general, han estado clamando, con sobrada razón, la necesaria reforma de la "interina o provisional" Constitución del año 1994, elaborada como hemos señalado anteriormente, para solucionar momentáneamente, una crisis política nacional.

Ha surgido desde hace unos dos o tres años, la opinión de algunas teóricos políticos, sugiriendo que en la nueva Constitución que se elabore, se establezcan disposiciones que crean ciertas instituciones políticas, las cuales algunos tratadistas llaman de democracia semi-directa o democracia

participativa, tales y como: referéndum, plebiscito, derecho de iniciativa popular, etc., tales y como existen desde hace varios años en Suiza, para regir entre suizos, que dignos de admiración, constituyen una nación que ha logrado, no obstante haberse visto rodeado, en el transcurso de un mismo siglo, de grandes naciones envueltas en dos (2) llamadas "guerras mundiales", y sin embargo, esa admirable nación permaneció neutral durante ambas guerras.

En América Latina, existe una nación, Colombia, que en su Constitución del año 1991, estableció esas instituciones políticas, de las llamadas democracias participativas, de manera principal en la primera parte del art. 103, donde consta lo siguiente: "*Art. 103.- Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará*".

No obstante la aparente belleza democrática de esas instituciones políticas, penosamente no han tenido el efecto deseado, y desde hace varios años, esa hermana nación latino-americana, se desangra en una guerra civil, donde, según las publicaciones que nos llegan, hay un numeroso grupo revolucionario que ocupa y gobierna en más de cuarenta mil kilómetros cuadrados de esa nación.

Algunas de esas instituciones, llamadas de democracia participativas, serian objeto, según nuestro parecer, de grandes discusiones en nuestro país, debido a una tradicional disposición constitucional dominicana, establecida actualmente como el Art. 119 de nuestra Constitución que dice textualmente: "*Art. 119.- Ninguna*

*reforma podrá versar sobre la reforma de gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo."*

Por otra parte, en lo que se refiere a que la reforma de nuestra Constitución vigente sea efectuada, según la opinión externada por diversos tratadistas y políticos, por una asamblea constituyente cuyos miembros sean elegidos por voto directo en las Provincias y en el Distrito Nacional, consideramos, en primer lugar, que es necesario modificar la vigente Constitución del 1994, estableciendo en la Reforma que se haga, el nuevo sistema de reformar la misma mediante una Asamblea constituyente elegida en la forma antes señalada; pero además, esperar a que se instale el nuevo gobierno elegido en mayo del presente año 2000, y además, que ese nuevo gobierno cumpla algunos meses en su gestión gubernativa.

En la actualidad, existe el deseo en el ámbito nacional, de una necesaria reforma constitucional, en diversos aspectos, de la vigente constitución, pero que sea hecha como hemos señalado, por una asamblea constituyente, cuyos miembros sean elegidos por voto directo en las Provincias y en el Distrito Nacional.

Pero para eso es necesario tener en cuenta lo que explicamos al tratar anteriormente, sobre la llamada democracia semi-directa o democracia participativa (es decir, sobre referéndum, plebiscito y derecho de iniciativa), que es la labor desarrollada activamente, en los últimos años por algunas personas (y regímenes políticos), preparadas y dirigidas a conquistar las mentes y voluntades de algunos o de muchos ciudadanos (con posibilidades de

ser escogidos como asambleístas en la Constituyente a ser elegida), aquejados esos posibles candidatos de ciertas debilidades educacionales o económicas involuntariamente, y por lo tanto, susceptibles de ser captadas o “conquistadas”, sutilmente, sus voluntades y conciencias.

## Bibliografía

**ALFAU DURÁN, DR. VETILIO,**  
**Apuntes Constitucionales,** Colección Estudios Jurídicos No. 9, primera edición, Publicaciones ONAP, 1981.

**AMARO GUZMÁN, RAYMUNDO.**  
**Estabilidad del Empleo Público en la Historia Constitucional Dominicana,** Colección Estudios Jurídicos No. 9, primera edición, Publicaciones ONAP, 1981

**Constitución Política y Reformas Constitucionales,** Publicaciones ONAP, Volumen III, 1982.

**AMIAMA, LIC. MANUELA.,**  
**Notas de Derecho Constitucional,** Publicación de la Oficina de Administración y Personal, bajo la dirección del Dr. Raymundo Amaro Guzmán; 1980

**BREA FRANCO, LIC. JULIO,**  
**Introducción al Proceso Electoral Dominicano,** Edición Ensayo No. 7, Editora Taller, C. por A, agosto de 1965.

**BURDEAU, GEORGES,**  
**Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,** neuvieme edition, 1962, París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence.

**CAMPILLO PÉREZ, DR. JULIO,**  
**Trayectoria Constitucional Dominicana,** Colección Estudios Jurídicos No. 9, primera edición, Publicaciones ONAP, 1981.

**CONTÍN AYBAR, LIC. NÉSTOR,**

**Orígenes y Nacimiento de la Constitución Política Dominicana.** Colección Estudios Jurídicos No. 9, primera edición, Publicaciones ONAP, 1981.

**CRUZ AYALA, LIC. H.,**

**Estudios Acerca de la Competencia de los Tribunales Dominicanos en Materia de Constitucionalidad.** Colección Estudios Jurídicos, Tomo I, Volumen II, Ediciones Capeldom, 1967.

**DE HOSTOS, EUGENIO M.**

**Lecciones de Derecho Constitucional.** Colección Estudios Jurídicos No. 11, Publicaciones ONAP, 1982.

**DENISOV, A. Y KIRICHENKO M.,**

**Derecho Constitucional Soviético.** Ediciones en lenguas extranjeras, Moscú, 1959.

**DUVERGER, MAURICE**

**Institutions Politiques et Droit Constitutionnel,** Sixieme edition, 1962, Presses Universitaires de France. -

**Los Partidos Políticos,** Fondo de Cultura Económica, México - Buenos Aires, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Impreso en México, 1957.

**GILARANTEGUI, PROFESOR MALAQUÍAS,**

**MALAGÓN BARCELÓ, DR. JAVIER,**

**Primera Constitución Política de la Republica Dominicana y sus Reformas entre 1844-1861** Colección Estudios Jurídicos No. 9, primera edición, Publicaciones ONAP, 1981.

**HERRERA BILLINI, LIC. HIPÓLITO,**  
**Constitución y Concordato**, Tomo II, Volumen I, Estudios Jurídicos, Ediciones Capeldom, 1973.

**JENNIGS, W., IVOR,**  
**El Régimen Constitucional Inglés**, versión española de José Rovira, Fondo de Cultura Económica, Panirco 63, México, edición 1943.

**JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA MANUEL,**  
**Formas Constitucionales y Fuerzas Políticas**, Editorial Tecnos, S. A, Madrid, 1961.

**JORGE GARCÍA, JUAN**  
**Derecho Constitucional Dominicano**, Departamento de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago, 1984.

**LAMBERT, JACQUES,**  
**Amerique Latine, Structures Sociales et Institutions Politiques**, Presses Universitaires de France, edición 1963.

**LAPIERRE, JEAN- WILLIAM,**  
**Le Pouvoir Politique**, Presses Universitaires de France, 1959.

**LASALLE, FERNANDO,**  
**¿Qué es una constitución?**, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, Argentina.

**LASKI, HAROLD J,**  
**Introducción a la Política**, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, traducción de C. Sans Huelin, 1960. -

**OTRAS PUBLICACIONES JURÍDICAS**  
**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE**

1. Proyecto de Código de Comercio.  
Comisión de revisión y actualización del Código de Comercio.
2. Proyecto de Código Civil Reformado.  
Comisión de revisión y actualización del Código Civil.
3. Proyecto de Código de Procedimiento Civil.  
Comisión de revisión y actualización del Código de Procedimiento Civil
4. Constitución de la República Dominicana 1994,  
conceptuada e indizada  
Edición a cargo de Aura Celeste Fernández R.
5. Responsabilidad del Transportista aéreo.  
Lic. Américo Moreta Castillo.
6. Reglamentos para la aplicación de títulos I y II del  
Código Tributario y sus modificaciones.
7. Manual de Derecho Penal. Prolegómenos de Derecho  
Procesal Penal.  
Dr. Luis Víctor García de Peña.
8. Ensayos criminológicos.  
Dr. Héctor Dotel Matos

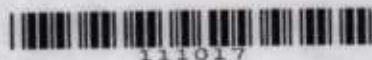
9. Introducción a la magistratura.  
Dr. Luis Víctor García de Peña.
10. Nociones de derecho judicial privado.  
Dr. Luis Víctor García de Peña.
11. Manual de derecho civil: Las liberalidades  
Dr. Luis Víctor García de Peña.
12. Manual de derecho judicial privado.  
Dr. Luis Víctor García de Peña.
13. Rencuentro con la responsabilidad civil.  
Dr. Jorge Subero Isa.
14. Dos años de jurisprudencia dominicana: noviembre  
1982 – Noviembre 1984. Suplemento 1984.  
Dr. Jorge Subero Isa.
15. Tratado Práctico de responsabilidad civil dominicana.  
Dr. Jorge Subero Isa.
16. Los Derechos del Procesado y la Víctima.  
Guillermo Moreno.

Esta edición de 1.000 ejemplares de  
**Manual de Derecho Constitucional**  
Auspiciada por la Universidad Iberoamericana (UNIBE),  
se terminó de imprimir en el mes de julio del 2001,  
en los Talleres de Editora Taina, S.A. Tel. 548 6181,  
en Santo Domingo, República Dominicana.

**E**ste "Manual de Derecho Constitucional", que el profesor Sánchez Sanlley pone a nuestra disposición, es el fruto de su dilatada trayectoria en las aulas de esta Universidad y de otros centros de educación superior de Santo Domingo.

Esta obra constituye un aporte a la bibliografía jurídica dominicana. La misma, que aborda de un modo sencillo y didáctico, sin por ello perder rigurosidad, los temas troncales del Derecho Constitucional, será un sostén para los estudiantes que se inician en el conocimiento de esta disciplina jurídica, tan básica para el entendimiento de la estructura del Estado, la organización e interrelación de sus poderes y los derechos de las personas.

Este Manual se publica en momentos en que en la República Dominicana, el Derecho Constitucional y el estudio de la Constitución comienzan a situarse en la formación del abogado, como disciplina céntrica, armonizante, fuente principal de todo el aprendizaje del derecho del país, desplazando las concepciones que daban ese rol al derecho civil o al derecho penal según las preferencias.



Colección Cátedras  
Escuela de Derecho



UNIVERSIDAD INTERAMERICANA  
**UNIBE**