

## EL ESTADO DOMINICANO Y SUS CARACTERÍSTICAS

La Constitución estudiada en esta asignatura es la de la República Dominicana, Estado cuya fundación ha tenido lugar en la época moderna. Por ello, en esta primera unidad, antes de presentar los elementos constitutivos y las características principales de este particular Estado moderno que es el nuestro, trataremos brevemente sobre todos ellos en general.

### 1. EL ESTADO MODERNO

#### 1.1. Definición

Según la definición más usual, el Estado es aquella organización social que ejerce poder sobre la población de un territorio delimitado. En ella están presentes, como puede verse, los elementos constitutivos del Estado, que son la población, el territorio y el poder.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que en todas las sociedades humanas ha existido algún tipo de ejercicio de poder por parte de una persona o grupo de personas sobre la población asentada en un determinado territorio, tenemos que concluir que dicha definición nos impide captar la peculiaridad del Estado, fenómeno típicamente moderno, por relación a las formas políticas que lo precedieron históricamente.

Dicho de otro modo, necesitamos introducir en la definición una importante precisión: el poder del que en ella se trata es un poder soberano, es decir, un poder político supremo. En las formas políticas premodernas, la noción de soberanía tenía muy poca pertinencia o, la mayor parte de las veces, era nula. En cambio, en la conformación de los Estados modernos resulta trascendental.

De ahí que resulte impropio utilizar el término ‘Estado’ para hacer referencia a realidades como el Imperio Egipcio o el Cacicazgo de Higüey, entre otras muchas. El Estado propiamente dicho, o sea, el que incluye y hace valer la noción de soberanía, es una entidad política surgida, más o menos, a finales del siglo XV y comienzos del XVI en Italia, Francia, España e Inglaterra en el contexto histórico de las luchas de las monarquías para el logro de dos grandes propósitos: por un lado, su emancipación respecto de la autoridad imperial y de la papal; por el otro, su constitución como instancia de poder político centralizado frente a la división medieval de dicho poder entre múltiples señores feudales (marqueses, condes, duques, etcétera).

Eso permite entender que la soberanía apareciera inicialmente como un atributo personal de los reyes, para cuya justificación o legitimación, por lo demás, se recurrió a menudo al supuesto origen celestial de la misma. Eran la monarquías hereditarias y de derecho divino o 'por la gracia de Dios'. Solo posteriormente, a partir del siglo XVIII y en el contexto del movimiento liberal, hicieron aparición los conceptos de soberanía popular y de soberanía nacional, de modo que el 'pueblo' y la 'nación' vinieron a representar fuentes de legitimidad del poder político alternativas a la dinástica y a la divina.

Curiosamente, ese mismo concepto de soberanía, que anteriormente había sido empleado para apuntalar un poder monárquico sin límites, servía ahora a fines democratizadores, es decir, contrarios a los privilegios de los reyes y favorables a los derechos políticos de sus súbditos.

## **1.2. Elementos constitutivos: población, territorio y poder soberano**

Una vez incorporada la anterior precisión, tenemos, pues, que los elementos constitutivos del Estado moderno son la población, el territorio y el poder soberano. Vamos a recorrerlos en ese mismo orden.

A) La población. El Estado es, antes que nada, una colectividad humana, lo que implica que no puede existir sin una población.

La población constitutiva de un Estado es el conjunto de sus nacionales, es decir, de las personas relacionadas con él mediante el vínculo de la nacionalidad, independientemente de que vivan en el territorio de ese Estado o en el extranjero. Se dice que el Estado posee sobre ellas una competencia personal.

Ahora bien, el Estado también posee competencia, la denominada territorial, sobre todas las personas que habitan en su territorio, entre los cuales, obviamente, además de muchos nacionales, se encuentran extranjeros.

B) El territorio. Es el espacio sobre el cual el Estado ejerce el poder propio de las entidades soberanas, o sea, su soberanía territorial. Al igual que sucede con la población, tampoco puede existir un Estado sin un territorio, sea este más grande o más pequeño.

Este vínculo esencial entre el territorio y el poder soberano ha sido recordado por el Tribunal Constitucional dominicano en los siguientes términos: «Es precisamente en el territorio del Estado donde se concretiza una de las manifestaciones características de su soberanía... Soberanía y territorio unidos indisolublemente son elementos indispensables para la existencia del Estado»<sup>1</sup>.

Los componentes que integran el territorio de un Estado son 1) el territorio terrestre, que incluye

---

<sup>1</sup> TC/0037/12 de 7 de septiembre de 2012, 2.4.15.

las aguas interiores, 2) el mar territorial con el suelo y el subsuelo marino correspondientes y 3) el espacio aéreo, que es la porción de la atmósfera situada sobre los dos primeros componentes y que incorpora el espectro radiomagnético.

Obviamente, los territorios estatales son exclusivos. No pueden existir solapamientos entre ellos porque es imposible que en un determinado territorio existan simultáneamente dos o más poderes soberanos o supremos. Por eso, como de nuevo hizo notar nuestro Tribunal Constitucional, las injerencias extranjeras en el territorio nacional de un Estado representan una limitación de la efectividad de su soberanía<sup>2</sup>.

El territorio de un Estado está establecido mediante las fronteras, que son las líneas que lo delimitan. Es verdad, por lo tanto, que las fronteras son líneas de separación, pero también lo es que a través de ellas tienen lugar muchas y muy diversas relaciones entre los habitantes de uno y otro lado. Tales relaciones exigen una regulación jurídica especial, que suele llamarse 'régimen fronterizo'.

C) El poder soberano. Recordemos que es precisamente esa cualidad soberana del poder del Estado la que permite distinguirlo de las formas políticas conocidas en las sociedades premodernas o, en otras palabras, que el poder que forma parte de los elementos constitutivos del Estado es, específicamente, aquel que es soberano.

Ahora bien, dada la importancia que tiene el concepto de soberanía estatal tanto en el derecho constitucional como en el internacional, vamos a abordarlo separadamente en el siguiente apartado.

### 1.3. La soberanía

Ya hemos sugerido que soberanía significa supremacía o, lo que es igual, máxima superioridad jerárquica. Ahora tenemos que distinguir con Georg Jellinek entre la 'soberanía del Estado' y la 'soberanía en el Estado': «Aparecen... dos distintas soberanías: una que corresponde al Estado, y otra a la persona que representa el órgano supremo del mismo (...) La cuestión acerca del poder supremo en el Estado no tiene nada que ver con la del poder supremo del mismo. Órgano soberano en el Estado y Estado soberano son, pues, dos cosas enteramente distintas»<sup>3</sup>.

De la soberanía en el Estado nos ocuparemos un poco más adelante, cuando estudiemos el principio democrático. La que ahora nos interesa es la soberanía del Estado.

Suele atribuirse a Jean Bodin, jurista y filósofo francés del siglo XVI, la conceptualización clásica de la soberanía estatal. Según él, son entes políticos soberanos aquellos que «pueden dar ley a los

<sup>2</sup> TC/0315/15 de 25 de septiembre de 2015, 11.14.

<sup>3</sup> JELLINEK (Georg), *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., México, 2000, pp. 418-419.

súbditos y anular o enmendar las leyes inútiles», y esto sin que «estén de ningún modo sometidos al imperio de otro»<sup>4</sup>, tanto si este agente es interior como si es exterior a dichos entes. Esto nos da pie para distinguir en la soberanía del Estado dos vertientes: la interna y la externa.

- En su vertiente interna, la soberanía significa que el Estado es la instancia única de toma de decisiones en lo que respecta a sus propios asuntos. Estos son gestionados exclusivamente por él mediante las normas, los órganos públicos y las estructuras administrativas de que se ha dotado y, por lo tanto, sin ningún tipo de injerencias por parte de otros poderes o actores sociales.
- En su vertiente externa, la soberanía equivale al principio de independencia porque implica que cada Estado goza de igualdad jurídica con todos los demás y, por lo mismo, que no está sometido a ninguno de ellos. De hecho, el artículo 2.1 de la *Carta de las Naciones Unidas* declara que dicha organización «está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros».

Hay que precisar que la soberanía no exonera al Estado de las normas del derecho internacional, pero su independencia no queda aminorada por tales normas. Al contrario, el Estado es soberano porque se ve obligado por ellas de forma inmediata, cosa que no sucede con las entidades territoriales que lo integran (regiones, provincias, municipios, etcétera).

Asimismo, la soberanía de un Estado no se ve menguada por su libre adquisición de obligaciones internacionales en orden a la convivencia pacífica y/o a la cooperación. Tampoco es un argumento válido para desdecirse o zafarse de ellas. Más aún, como asume el Tribunal Constitucional, en ocasiones esa convivencia y esa cooperación pueden requerir «la aceptación de la competencia de organismos internacionales sobre algunos asuntos de competencia nacional, o la cesión de algunas competencias nacionales a instancias supranacionales»<sup>5</sup>.

Vale la pena precisar que la afirmación de la soberanía externa del Estado no hace necesaria una concepción absolutista de la misma, que consistiría en pretender que 'el Estado lo puede todo'. Además, dicha pretensión carecería de la más elemental falta de realismo, al menos por los siguientes factores: 1) La existencia de un derecho internacional, incluyendo el humanitario y de los derechos humanos, con figuras como la injerencia humanitaria o la competencia de la Corte Penal Internacional. 2) Los frecuentes choques de la soberanía de un Estado con las de otros, tan soberanos como él, y todos ellos necesitados de un marco de coexistencia pacífica y cooperativa. 3) La intensificación de la globalización en fenómenos como las crisis financieras,

<sup>4</sup> BODIN (Jean), *Los seis libros de la República*, 3ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1997, p. 52.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, citada en TC/0315/15 de 25 de septiembre de 2015, 11.3-4.

los intercambios comerciales, el cambio climático, el terrorismo, la migración y otros, que ponen a la vista la insuficiencia de los marcos estatales y, por consiguiente, la necesidad de una cooperación reforzada entre ellos.

Por último, debería resultar claro que la igualdad entre los Estados de la que aquí tratamos es únicamente la de carácter jurídico. Junto a ella existen enormes desigualdades reales entre los Estados en lo que respecta a extensión geográfica, volumen demográfico, riqueza económica, capacidad diplomática, potencial militar, etcétera. Ahora bien, tales desigualdades reales no anulan el valor de la igualdad soberana de todos los Estados. Más aún, podemos decir que el reconocimiento de esta en medio de la magnitud de aquellas representa un cierto avance civilizatorio en términos de respeto de la libertad de las poblaciones más débiles.

#### **1.4. Fines y justificación del Estado**

Adoptando un punto de vista sociológico, no jurídico, Max Weber entendió el Estado como una relación de dominación entre seres humanos apoyada sobre la violencia legítima, o, mejor, como él mismo precisó, la que es socialmente percibida como legítima. Y lo definió precisamente como aquella organización social que monopoliza esa violencia: «El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto del ‘territorio’ es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues, como fuente única del ‘derecho’ de coacción»<sup>6</sup>.

Pues bien, a largo plazo resulta imposible que la persistencia y la estabilidad de un Estado estriben únicamente en su capacidad de ejercer sobre sus nacionales una violencia que ellos consideren como carente de justificación o legitimidad. Es necesario, dicho de otro modo, que tales personas bajo jurisdicción del Estado acepten que este resulta eficaz en el logro de los fines que le corresponden. Solo así podrán consentir su soberanía o, lo que es igual, aceptarlo como poder político supremo y, de ese modo, generar una especie de pacto social acerca de él.

Los Estados democráticos, como veremos, fundan su legitimidad de origen sobre la soberanía popular y nacional (soberanía en el Estado). La legitimidad a la que ahora atendemos es la de ejercicio, que, como decimos, pasa, entre otras cosas, por la esmerada dedicación del Estado a aquellos fines que le son propios.

---

<sup>6</sup> WEBER (Max), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., México, 1964, p. 1056.

Los fines del Estado varían de unas a otras teorías e ideologías políticas y en función del momento histórico atravesado por cada país. Sin embargo, podemos identificar a grandes rasgos los principales fines que suelen atribuirse a un Estado y de los cuales depende su justificación:

- Proteger a sus miembros, en términos tanto de seguridad interna (mantenimiento del orden público) como externa (defensa del territorio nacional contra amenazas extranjeras).
- Respetar y hacer valer el ordenamiento jurídico (Estado de Derecho), asegurando a todos el acceso a un sistema judicial imparcial (igualdad ante la ley).
- Defender y promover los derechos y libertades de sus nacionales, saliendo al paso de toda forma de abuso o discriminación.
- Fomentar el desarrollo social mediante la creación de condiciones favorables para el crecimiento económico y la distribución de la riqueza.
- Garantizar la oferta de servicios públicos de calidad en materias esenciales (salud, educación, vivienda, infraestructuras, etcétera).
- Preservar la propia identidad y cultura (apoyo a las expresiones artísticas y otros servicios culturales, promoción de valores idiosincrásicos, protección del patrimonio histórico y cultural, etcétera).
- Representar debidamente a su población en el ámbito internacional, protegiendo sus intereses en el marco de unas relaciones en clave de paz y de cooperación con otros Estados y con las organizaciones internacionales.

En nuestra tradición occidental, «filósofos y juristas han expresado el fin del Estado en la idea del bien común»<sup>7</sup>, porque, de algún modo, sintetiza todos los anteriores. Con ello, la legitimidad del Estado viene a depender de la búsqueda de dicho bien, es decir, de la procura de aquellas condiciones que son igualmente buenas para todos los miembros de una sociedad porque hacen posible que cada uno de ellos pueda lograr la felicidad o excelencia humana de acuerdo con su propio modo de entenderla. Tales condiciones son, a fin de cuentas, los derechos fundamentales, que serán estudiados con detalle en las unidades V a VIII.

## 2. EL ESTADO DOMINICANO

### 2.1. Elementos constitutivos: población, territorio y poder soberano

Los elementos que constituyen el Estado dominicano son, al igual que los de cualquier otro Estado, su población, su territorio y su poder soberano, que ahora nos proponemos abordar de forma sucesiva.

---

<sup>7</sup> JORGE GARCÍA (Juan), *Derecho constitucional dominicano*, 3<sup>a</sup> edición, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2016, p. 78.

A) La población o el pueblo constitutivo del Estado dominicano coincide con el conjunto de sus nacionales o, lo que es igual, con las personas de nacionalidad dominicana. Por ello, la Constitución declara en su artículo 1 que «el pueblo dominicano constituye una Nación», cuya unidad, como se añade en el artículo 5, es indisoluble.

Además de reconocer la nacionalidad dominicana a quienes gozaban de ella antes de la reforma que tuvo lugar en el año 2010, la Constitución establece en su artículo 18 cinco criterios para la obtención de la misma<sup>8</sup>:

- Por ascendencia familiar (*ius sanguinis* o derecho de la sangre). Son dominicanos «los hijos e hijas de madre o padre dominicanos», así como «los descendientes directos de dominicanos residentes en el exterior».
- Por el lugar de nacimiento (*ius soli* o derecho del suelo). También son dominicanos «las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano».
- Por opción. Se refiere a «los nacidos en el extranjero, de padre o madre dominicanos, no obstante haber adquirido, por el lugar de nacimiento, una nacionalidad distinta a la de sus padres. Una vez alcanzada la edad de dieciocho años, podrán manifestar su voluntad, ante la autoridad competente, de asumir la doble nacionalidad o renunciar a una de ellas».
- Por matrimonio. Son dominicanos «quienes contraigan matrimonio con un dominicano o dominicana», opten por la nacionalidad de su cónyuge y cumplan con los requisitos legales.
- Por naturalización. Asimismo son dominicanos aquellos extranjeros a los que se conceda dicha nacionalidad, de conformidad con las condiciones y las formalidades legalmente requeridas.

Tenemos, por otro lado, que la Constitución distingue claramente entre nacionalidad y ciudadanía. Según su artículo 21, son ciudadanos aquellos nacionales que han cumplido los 18 años de edad, así como aquellos otros que no los han cumplido pero que están o han estado casados. Únicamente a ellos les corresponden los derechos políticos, por eso también llamados de ciudadanía, que presentaremos en la unidad VI de este manual. Existen, por lo tanto, nacionales que son ciudadanos y otros que no lo son, pero todos ellos integran la población dominicana o el pueblo dominicano.

---

<sup>8</sup> El Tribunal Constitucional ha abordado la cuestión de la nacionalidad en la sentencia TC/0168/13 de 23 de septiembre de 2013.

B) El artículo 9 de la Constitución especifica la conformación de nuestro territorio, siguiendo la composición tripartita que conocemos: territorio terrestre, mar territorial y espacio aéreo. Así, tenemos que el territorio de República Dominicana está integrado por:

- 1) *La parte oriental de la isla de Santo Domingo, sus islas adyacentes y el conjunto de elementos naturales de su geomorfología marina. Sus límites terrestres irreductibles están fijados por el Tratado Fronterizo de 1929 y su Protocolo de Revisión de 1936. Las autoridades nacionales velan por el cuidado, protección y mantenimiento de los bornes que identifican el trazado de la línea de demarcación fronteriza, de conformidad con lo dispuesto en el tratado fronterizo y en las normas de Derecho Internacional;*
- 2) *El mar territorial, el suelo y subsuelo marinos correspondientes. La extensión del mar territorial, sus líneas de base, zona contigua, zona económica exclusiva y la plataforma continental serán establecidas y reguladas por la ley orgánica o por acuerdos de delimitación de fronteras marinas, en los términos más favorables permitidos por el Derecho del Mar;*
- 3) *El espacio aéreo sobre el territorio nacional, el espectro electromagnético y el espacio donde éste actúa. La ley regulará el uso de estos espacios de conformidad con las normas del Derecho Internacional.*

Ese mismo artículo constitucional declara que el territorio nacional dominicano es inalienable, lo cual significa que en modo alguno puede ser vendido o cedido. Los números 10 y 11, por su parte, están dedicados al régimen y a los tratados transfronterizos.

C) Poder soberano. El poder que es condición necesaria para la existencia del Estado dominicano, como de todo Estado, se caracteriza por su soberanía. Ahora bien, para mantener el paralelismo con la presentación anteriormente realizada de los elementos constitutivos de los Estados en general, vamos a tratar sobre dicha soberanía en el apartado que sigue.

## 2.2. La soberanía del Estado dominicano

La Constitución, como no podía ser de otra manera, proclama la inviolabilidad de la soberanía de la Nación dominicana, organizada en Estado con el nombre de República Dominicana (artículo 1). En efecto, en su artículo 3 puede leerse:

*La soberanía de la Nación dominicana, Estado libre e independiente de todo poder extranjero, es inviolable. Ninguno de los poderes públicos organizados por la presente Constitución puede realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en esta Constitución. El principio de la no intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana.*

A) La libertad e independencia respecto de todo poder extranjero y el principio de la no intervención ahí consignados apuntan claramente hacia la vertiente de la soberanía que antes hemos llamado externa.

Ahora bien, esa soberanía externa no tiene nada en común con la negación de las responsabilidades de la República Dominicana en tanto que Estado miembro de la comunidad internacional, como se evidencia en el artículo 26. En él se dispone, entre otras cosas, que esta República:

- En igualdad de condiciones con otros Estados, reconoce y aplica las normas del derecho internacional, siempre y cuando hayan sido adoptadas por sus poderes públicos.
- Se compromete a actuar internacionalmente en favor de los derechos humanos, la solidaridad entre las naciones y el desarrollo de los pueblos, así como a fomentar la convivencia pacífica entre los Estados, con particular interés por los procesos de integración americanos.
- Puede suscribir tratados internacionales en tal sentido «para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración».

B) En lo que respecta, ahora ya, a la vertiente interna de la soberanía del Estado dominicano, podemos decir que esta se materializa en la supremacía de la Constitución que él se ha dado a sí mismo con toda libertad. Dicha supremacía se encuentra determinada en los artículos 6 y 73 del propio texto constitucional. Por citar el primero de ellos: «Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución». Se entiende que la Constitución se conozca también como la 'ley fundamental' y, a veces, como la 'Carta magna'.

### **2.3. El respeto de la dignidad humana como fundamento del Estado**

No solo la dignidad humana es el primero de los valores supremos y principios fundamentales proclamados en el preámbulo constitucional, sino que, además, el respeto de la misma aparece como fundamento tanto del Estado dominicano como, lógicamente, de su Constitución: «El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona» (artículo 38) y, asimismo, «la Constitución se fundamenta en el respeto a la dignidad humana» (artículo 5).

Profundizaremos en el concepto de dignidad humana en la unidad V, cuando lo estudiemos en tanto que base de los derechos fundamentales. Por ahora es suficiente con decir que la dignidad es el valor absoluto que es inherente a cada persona humana por el solo hecho de ser tal y, por lo tanto, independientemente de cualquier particularidad o característica singular y de todo otro tipo de consideración individual.

## **2.4. Un Estado unitario**

El artículo 7 de la Constitución establece que la República Dominicana está organizada de forma unitaria y el 193 insiste en que «es un Estado unitario». Necesitamos distinguir ese concepto de Estado unitario del de Estado federal. Para ello, vamos a hablar de ‘gobierno central’, pero, en el presente contexto, esa expresión no se refiere solo al órgano ejecutivo, sino al conjunto de órganos del Estado que ejercen las competencias o funciones estatales en todo el territorio.

Un Estado federal es aquel que está integrado por diversas entidades territoriales, cuyo nombre varía según el país. Por ejemplo, se llaman provincias en Argentina, cantones en Suiza y estados (en rigor no lo son) en Estados Unidos. Es la propia constitución la que distribuye las competencias estatales entre tales entes y el gobierno central, de modo que ni aquellos ni este pueden alterarlas. Eso significa que las competencias que poseen las entidades territoriales no han sido delegadas por el gobierno central, sino que son propias de ellos.

En cambio, en el Estado unitario es el gobierno central el que concentra la totalidad de las competencias estatales o, dicho de otro modo, ese Estado cuenta con «un soporte único para la estatalidad»<sup>9</sup> y no dos (gobierno central y entidades territoriales), como sucede en el Estado federal.

Ahora bien, del hecho de que la República Dominicana sea un Estado unitario no se sigue que esté totalmente centralizada, es decir, que todas las competencias sean ejercidas por el gobierno central. Al contrario, la Constitución prevé «la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales» (artículo 204), es decir, los ayuntamientos y las juntas de los distritos municipales, que gozan «de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo» (artículo 199)<sup>10</sup>. Cuando en la unidad III estudiemos los poderes del Estado en la República Dominicana, atenderemos con mayor detalle a este gobierno local.

## **2.5. Un Estado Social y Democrático de Derecho**

«La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho», tal como recoge el artículo 7 de su Constitución. Se trata de una cláusula compleja porque en ella se dan cita tres principios básicos: el Estado de Derecho, el Estado Democrático y el Estado Social. Enseguida vamos a recorrerlos en ese mismo orden, pero conviene, antes de nada, que hagamos un comentario de carácter general sobre dicha fórmula.

---

<sup>9</sup> JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, volumen I, 3<sup>a</sup> edición, Editorial Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, p. 607.

<sup>10</sup> TC/0152/13 de 12 de septiembre del 2013.

No es casualidad, ni mucho menos, que el Tribunal Constitucional se haya convertido «en promotor de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho»<sup>11</sup> porque esa fue una pieza clave en el salto cualitativo dado por la República Dominicana con su reforma constitucional del año 2010. Ciertamente, dicha reforma insertó plenamente la Constitución en el llamado movimiento neoconstitucional, es decir, las constituciones que, tras el desastre de la Segunda Guerra Mundial, pusieron en marcha el Estado Social y Democrático de Derecho en muchos países occidentales.

Una de las características principales de esas constituciones es que se encuentran axiológicamente comprometidas, o sea, que están fundadas en valores y al servicio de los mismos, muy especialmente ese valor absoluto de cada persona que denominamos dignidad. Pues bien, ese es exactamente el caso de la Constitución dominicana, en cuyo preámbulo se asumen «los valores supremos y los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz, factores esenciales para la cohesión social».

Existe una discusión, que aquí no podemos abordar, en torno a la identidad o no identidad entre valores supremos y principios fundamentales de un ordenamiento jurídico. Lo seguro es, como vemos, que la Constitución los aborda conjuntamente y que, desde el momento en que determinados valores son proclamados por la Constitución como supremos, ese su lugar constitucional les proporciona la máxima fuerza normativa en el ordenamiento dominicano.

A) El principio del Estado de Derecho o del ‘imperio de la ley’ significa que dicho Estado, con la totalidad de sus órganos y actividades, está sometido al ordenamiento jurídico. Este principio sustituye el ‘gobierno de los hombres’ por el ‘gobierno de la ley’, con la pretensión de evitar decisiones arbitrarias por parte de los gobernantes y, en esa medida, garantizar a todas las personas por igual un marco de seguridad jurídica en el que, en consonancia con su dignidad, puedan actuar libremente. Se trata, como puede verse, de una aspiración empapada de moralidad.

En efecto, la República Dominicana es un Estado de Derecho, pero no es un Estado Legal. Muchos de los primeros Estados de Derecho tuvieron constituciones cuyo carácter no era jurídico o normativo, sino meramente declarativo. Sus sistemas políticos estuvieron dominados por los parlamentos y, por lo tanto, la supremacía jurídica correspondió a las leyes por ellos elaboradas.

En cambio, ya sabemos que en la República Dominicana, como en el neoconstitucionalismo en general, la norma suprema de todo el ordenamiento jurídico es la Constitución (artículo 6), cuya supremacía debe ser garantizada por el Tribunal Constitucional, como explicaremos en la siguiente unidad de este manual. Esto permite entender que la República Dominicana no es un Estado

---

<sup>11</sup> RAY GUEVARA (Milton), «Prólogo», en FRANCO (Francisco), *Constitución de la República Dominicana interpretada por el Tribunal Constitucional dominicano*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2020, p. 8.

Legal, sino un Estado Constitucional. Es, ciertamente, un Estado de Derecho, pero no Legal, sino Constitucional.

B) El principio democrático está recogido no solo en la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, sino también en el artículo 4 de la Constitución, en el cual se lee que el gobierno de la Nación es esencialmente democrático. El texto constitucional se protege de eventuales iniciativas antidemocráticas al prohibir que una modificación del mismo pueda versar sobre el carácter democrático de la forma de gobierno (artículo 268).

El principio democrático consiste en la afirmación de la soberanía popular, proclamada en el artículo 2 de la Constitución: «La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanen todos los poderes». Ahora bien, dado que «el pueblo dominicano constituye una Nación» (artículo 1), la soberanía popular se identifica con la nacional, superando así la distinción histórica entre ambas. Debemos notar que ahora no se trata de la soberanía del Estado dominicano, sino de la soberanía en el Estado dominicano. La titularidad de dicha soberanía corresponde al pueblo o, lo que es igual, a la Nación.

En el apartado siguiente tendremos ocasión de hacer algunas precisiones acerca del principio democrático. De momento, conviene caer en la cuenta de que la democracia no es meramente una cuestión de técnica o procedimiento de gobierno, sino que en ella toman cuerpo determinados valores. Veamos este punto.

La regla más importante para la toma de decisiones en una democracia es la mayoritaria (simple, absoluta o reforzada, según los casos). Se trata, ciertamente, de un procedimiento, pero presupone un reconocimiento tanto del valor de la igualdad política de los ciudadanos (un ciudadano, un voto), como del pluralismo de sus opciones y de la tolerancia hacia estas. Dicha regla, por lo demás, debe compatibilizarse con el respeto de los derechos de las minorías.

Al mismo tiempo, la democracia tiene importancia moral porque respeta políticamente el valor de la libertad. No es ninguna casualidad que Rousseau, gran teórico de la democracia, empezara su obra sobre *El contrato social* constatando que «el hombre ha nacido libre y, sin embargo, por todas partes se encuentra encadenado»<sup>12</sup>. En efecto, si los miembros de un Estado no tienen derechos democráticos que les den la posibilidad de ejercer políticamente su libertad, son tratados como meros súbditos y no como ciudadanos. Al servicio de esa misma libertad se encuentran la separación y la independencia de los poderes públicos (artículos 4 y 7), que trataremos en la unidad III.

C) El principio del Estado Social expresa el compromiso de la República Dominicana con la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales proclamados por la propia Constitución y que estudiaremos en las unidades VII y VIII. Dicho compromiso equivale a la voluntad de redistribuir con

---

<sup>12</sup> ROUSSEAU (Jean-Jacques), *El contrato social*, 12<sup>a</sup> edición, Ediciones Austral, Madrid, España, 2007, p. 35.

un criterio de equidad la riqueza socialmente producida, dado que los mecanismos de mercado suelen distribuirla de una forma muy desigual.

Efectivamente, el gran valor que el Estado Social encarna es el de la igualdad. Por eso, según el artículo 39.3 de la Constitución, «el Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión». Se trata de un Estado que asume como una de sus tareas esenciales que todas las personas dispongan de los medios necesarios para «perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva» (artículo 8).

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha hecho valer en materia de derechos económicos, sociales y culturales ese «principio de progresividad y la cláusula de no retroceso... que impide a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente preestablecidas salvo razones rigurosamente justificadas»<sup>13</sup>.

Según un prejuicio relativamente extendido, estos derechos tienen menor importancia que los civiles y los políticos, pero eso no es razonable. «¿Por qué van a ser menos importantes las necesidades económicas vitales, que pueden ser cuestiones de vida o muerte, que las libertades personales?»<sup>14</sup>.

Al mismo tiempo, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales hace que las personas estén en situación de ejercer cabalmente sus otros derechos fundamentales, los cuales, de otra forma, serían poco más que letra muerta. Por ejemplo, el ejercicio de la libertad de expresión se dificulta enormemente en ausencia de una base educativa; el derecho al libre desarrollo de la personalidad sin las debidas condiciones de alimentación y de salud; y el derecho a la intimidad si la vivienda resulta deficiente.

## 2.6. La soberanía en el Estado y el mandato representativo

La teoría política distingue tres tipos de democracia: directa, semidirecta y representativa. Se trata de lo que Max Weber llamó tipos ideales, o sea, modelos conceptuales que no suceden nunca en la realidad en estado puro, pero que ayudan a comprenderla<sup>15</sup>.

Tales modelos no se diferencian por la titularidad del poder político soberano o soberanía. Puesto que se trata de democracias, dicho poder pertenece al pueblo o a la nación en los tres casos. Se diferencian por el ejercicio de dicho poder. Veamos.

<sup>13</sup> TC/0093/12 de 21 de diciembre de 2012, 9.3.2. Pueden verse también las Sentencias TC/0203/13 de 20 de noviembre de 2013, 10.g. y TC/0111/19 de 27 de mayo de 2019, 11.21.

<sup>14</sup> SEN (Amartya), *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Barcelona, España, 2000, p. 87.

<sup>15</sup> WEBER (Max), *Ensayos sobre metodología sociológica*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, pp. 79-93.

La democracia directa es aquella en la cual no existe ninguna delegación del ejercicio del poder político, sino que los ciudadanos conservan todas las competencias o, en otras palabras, son ellos quienes toman las decisiones de todo tipo en la gestión de los asuntos públicos.

En la democracia semidirecta, en cambio, determinadas competencias políticas son delegadas en algunos, elegidos para tal fin mediante el voto popular, pero los ciudadanos conservan las demás competencias, o sea, la capacidad de tomar decisiones directas en el resto de los asuntos. Además, en este modelo la ciudadanía tiene a su disposición una serie de instituciones que le permiten controlar a los electos en el ejercicio de las funciones que les han sido delegadas.

La democracia representativa, por último, consiste en la total delegación del ejercicio del poder político en algunos ciudadanos. La única decisión de la ciudadanía versa sobre quiénes van a tomar las decisiones políticas en representación de ella. Se dice que estos reciben un mandato representativo a través de las elecciones.

Pues bien, como se lee en el artículo 4 de la Constitución, la democracia dominicana es esencialmente representativa. Es verdad que los legisladores (diputados y senadores) «no están ligados por mandato imperativo», es decir, no están sometidos a órdenes de acción precisas por parte de sus electores, pero la delegación del ejercicio del poder legislativo que reciben del pueblo (artículo 76) no es un cheque en blanco. Al contrario, deben actuar siempre «con apego al sagrado deber de representación del pueblo que los eligió» y, precisamente por eso, a él «deben rendir cuentas» (artículo 77.4). Más exactamente, «deberán rendir cada año un informe de su gestión ante los electores que representan» (artículo 92).

Tampoco el presidente de la República recibe un mandato imperativo para ejercer, en su caso, el Poder Ejecutivo «en nombre del pueblo» (artículo 122), pero también él, como sabemos, está obligado a una rendición anual de cuentas (artículos 114 y 128.2.f).

Ahora bien, la democracia dominicana no es meramente representativa, sino que, en determinados asuntos, el pueblo ejerce el poder político «en forma directa» (artículo 2), lo cual comporta, en términos del Tribunal Constitucional, «la existencia del modelo de democracia participativa»<sup>16</sup>. Los derechos políticos o de ciudadanía serán presentados con mayor detalle en la unidad VI, pero, para poder justificar que la democracia dominicana no se limita a reproducir el modelo representativo, tenemos que avanzar que la Constitución prevé algunos mecanismos de participación política directa por parte de la ciudadanía.

En tal sentido podemos mencionar 1) el referendo consultivo sobre aquellas cuestiones que le sean sometidas, pero, sobre todo, el obligatorio y aprobatorio sobre determinadas reformas de la Constitución, 2) la iniciativa legislativa, 3) el referendo, el plebiscito y la iniciativa normativa

<sup>16</sup> TC/0093/19 de 18 de septiembre de 2019, 11.9.

municipales y 4) la denuncia de las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones (artículos 22, 97, 203, 210 y 272).

Además, con mucha razón se ha interpretado que, al facultar a cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido para presentar una acción directa de inconstitucionalidad contra leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, el artículo 185.1 de la Constitución está poniendo a disposición de los ciudadanos un importante medio de control de los electos en su ejercicio del poder político. Puesto que la soberanía radica en el pueblo, «en modo alguno se debe privar a ese pueblo el poder ejercer el derecho de reclamar que sea expulsada del ordenamiento jurídico una norma que, aunque emitida por los poderes públicos, sea contraria al orden constitucional».<sup>17</sup>

## 2.7. Un Estado de partidos

La democracia dominicana, como acabamos de indicar, es esencialmente representativa. Añadimos ahora que los partidos políticos son la mediación ordinaria de esa representación de los ciudadanos, que es lo que significa la expresión ‘Estado de partidos’. Decimos ‘ordinaria’ porque existe la posibilidad de candidaturas independientes de conformidad con la ley, pero, como sabemos, es a través de los partidos como se presentan casi todas las candidaturas a los puestos de elección popular.

Los partidos políticos se encuentran constitucionalizados en el artículo 216 de nuestra Carta magna: «La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre». Este reconocimiento del derecho de los ciudadanos dominicanos a organizar tales asociaciones o a formar parte de ellas es totalmente coherente con el principio democrático: una consecuencia del pluralismo político que es inherente a la democracia.

Ahora parece necesario distinguir entre los tres tipos de asociación mencionados en ese artículo y que, hasta aquí, hemos denominado globalmente ‘partidos políticos’, como hace inicialmente la propia Constitución. Para ello acudimos al artículo 3 de la *Ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos* (núm. 33-18).

- Los partidos políticos tienen un alcance nacional, es decir, tienen derecho a presentar sus candidaturas en los diversos niveles de elección (presidencial, congresual, municipal y distrital) y en todas las demarcaciones, incluidas las del exterior.
- En cambio, las agrupaciones políticas son de alcance local. Su ámbito puede ser provincial y municipal o del Distrito Nacional, lo que significa que pueden presentar candidaturas congresuales y municipales en todos los municipios de la provincia correspondiente.

---

<sup>17</sup> BEARD MARCOS (Alba Luisa), *Voto salvado*, en TC/0362/19 de 18 de septiembre de 2019, 29.

- Los movimientos políticos, por su parte, tienen un alcance también local, pero su ámbito es solamente municipal. Tienen la posibilidad de presentar candidaturas en el municipio del que se trate, en sus distritos y en el Distrito Nacional.

Pues bien, según el artículo 10 y el párrafo del artículo 3 de esa misma ley, los tres tipos de asociaciones son «esenciales para el funcionamiento del sistema democrático», razón por la cual gozan del reconocimiento constitucional antes mencionado. Los fines sustanciales que el artículo 216 de la Constitución les asigna permiten entender esa su enorme importancia para una democracia. Son los siguientes:

- Garantizar la participación de los ciudadanos dominicanos en los procesos políticos que aporten al fortalecimiento de la democracia, lo cual exige de tales asociaciones que tanto su conformación como su funcionamiento respeten la democracia interna y que pongan en práctica los principios constitucionales, cosas estas que el artículo constitucional no pasa por alto.
- Contribuir a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana mediante la propuesta de candidatos para los cargos de elección popular en condiciones de respeto del pluralismo político presente en la sociedad dominicana. Podemos decir, en ese sentido, que estas asociaciones son mediadoras «entre la sociedad y el Estado, encauzando eficazmente los intereses legítimos del pueblo dominicano», como identifica la *Ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos* (núm. 33-18) en su artículo 13.2.
- Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana, fin este que tiene como condición de posibilidad, entre otras, la transparencia de los partidos, las agrupaciones y los movimientos políticos, expresamente mencionada en este artículo constitucional 216.

Estas funciones esenciales de dichas asociaciones se encuentran un tanto más desglosadas en la *Ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos* (núm. 33-18), como es normal. Sin embargo, no queremos dejar de señalar la insistencia con que esta ley les atribuye una tarea de carácter educativo: «contribuir con la formación de los ciudadanos en materia de ética, educación cívica y manejo de las funciones públicas». La cita es del párrafo del artículo 3, pero la misma idea se encuentra en los artículos 10, 11 y 13.4.

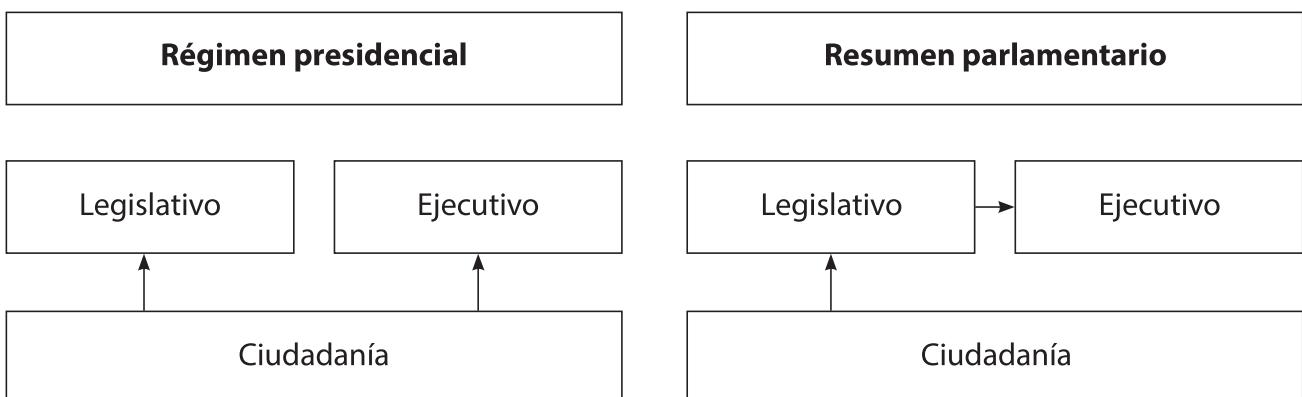
Cabe precisar que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos no tienen, ni mucho menos, la exclusiva de la expresión del pluralismo político, como acredita la existencia, por ejemplo, de movimientos sociales y de diversos grupos ideológicos. Ocurre otro tanto y más aún con el pluralismo social, que adquiere cuerpo en organizaciones profesionales, sindicatos y todo tipo de asociaciones de creencias, ideas e intereses.

Señalamos, por último, que la *Ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos* (núm. 33-18) pone a la vista de estas asociaciones los principios y valores fundamentales a los que deben atenerse para que su ejercicio político merezca el calificativo de democrático: «la libertad, la justicia, la solidaridad, el pluripartidismo, la diversidad ideológica, el acatamiento a la voluntad de las mayorías, la no discriminación, la equidad de género en la competencia partidaria, la transparencia, la alternabilidad en el poder, el uso de medios democráticos para acceder a la dirección del Estado y el reconocimiento de los derechos de las minorías» (artículo 12).

## 2.8. El régimen presidencial como sistema de gobierno

No podemos terminar esta presentación general de las características del Estado dominicano sin hacer referencia al régimen presidencial, fijado por nuestra Constitución como sistema de gobierno.

Esto nos remite a la distinción entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario, dos esquemas de delegación del ejercicio del poder político. Ambos se diferencian, más exactamente, por su forma de organizar la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Veamos este punto.



En un régimen parlamentario, como el que existe, por ejemplo, en Alemania, España o Italia, los ciudadanos eligen directamente solo a quienes van a ejercer el Poder Legislativo, los cuales, a su vez, son los responsables de conformar el Poder Ejecutivo. Se trata de un esquema de interdependencia de los poderes porque el Legislativo puede derrocar al Ejecutivo (sea por moción de censura promovida por el primero o por cuestión de confianza presentada por el segundo) y el Ejecutivo, por su parte, puede disolver el Legislativo, en cuyo caso debe convocar elecciones. Se añade que el régimen parlamentario no hace coincidir en la misma persona la jefatura del Poder Ejecutivo y la del Estado.

En cambio, en un régimen presidencial, como el que existe en Estados Unidos, México y Argentina, entre otros países, los ciudadanos eligen directamente a los responsables del ejercicio tanto del

Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Aquí estamos ante un esquema de independencia de ambos poderes. Eso significa que, como consecuencia de esa legitimidad democrática directa de la que ambos gozan, ni el Legislativo puede derrocar al Ejecutivo ni el Ejecutivo puede disolver el Legislativo. Además, en este tipo de régimen el jefe del Poder Ejecutivo es también el jefe del Estado.

Pues bien, el régimen fijado por la Constitución dominicana es, como decimos, de tipo presidencial. Tanto el presidente de la República como los legisladores son elegidos directamente por voto popular (artículos 77 y 124), lo cual refleja un esquema de independencia de ambos poderes. Y, además, el presidente de la República es, al mismo tiempo, jefe del Estado y jefe del gobierno o Poder Ejecutivo (artículo 122).