

LA CONSTITUCION Y LA DIVISION TERRITORIAL

Por

Julio Genaro Campillo Pérez
Profesor UNPHU

Ante la posibilidad de la reforma constitucional que se ha venido anunciando en los últimos tiempos, dijimos recientemente que la misma no debería ser limitada a la modificación de algunos artículos de índole política-administrativa, sino que debería emprenderse una labor propia de una "cirujía mayor", pues de lo contrario no valía la pena satisfacer requerimientos circunstanciales.

Hoy, a ciento cuarenta y siete años de haberse votado la Constitución original del país, no hemos podido todavía lograr el funcionamiento real y efectivo del principio de la separación de los tres poderes que constituyen el gobierno de la Nación como tampoco el orden institucional que consagra al Poder Legislativo como el primero de esos poderes. La experiencia nos enseña que lamentablemente nuestra Constitución ha sido más bien teórica y de que el titular del Poder Ejecutivo ha manejado regularmente de manera autoritaria todo el aparato estatal mientras los Poderes Legislativo y Judicial han venido a constituir una especie de organismos descentralizados, que en muy pocas ocasiones han disfrutado de la suficiente autonomía que legalmente se les atribuye.

Es indudable que nuestra baja cultura política y el "legado hispanico" de una autoridad militar poderosa nos obligó desde el nacimiento de la República a buscar la solución inmediata del dictador y dejar a un lado los ideales democráticos del Padre de la Patria, Juan Pablo Duarte y de su grupo político. Por eso comenzamos la República apoyando el mando arbitrario de Pedro Santana, que posteriormente se repitió en otros mandones de carácter semejante o peor que solo en base a una mano dura pudieron sostenerse en el poder y administrar de manera irregular, a la República.

No obstante un manejo falto de garantías constitucionales, estos primeros gobernantes no pudieron disfrutar de mayores potestades, especialmente en el orden financiero, por que para esos años no existía

la centralización económica y administrativa que hoy le asiste al Gobierno de la Nación en forma extraordinaria. Esta centralización ha aumentado poderosamente de hecho y de derecho las atribuciones del Presidente de la República, al extremo de que prácticamente todas las decisiones políticas nacionales aún las más pequeñas, dependen de la voluntad personal de dicho gobernante.

Este fenómeno de la centralización se inició con mayores ribetes a partir de la primera Ocupación Norteamericana, la que gobernó al país desde 1916 hasta 1924. Para ello desarmó a toda la población civil dominicana, construyó varias carreteras y caminos vecinales y creó un cuerpo armado dotado de la suficiente organización para mantener el orden interno. Bajo estas condiciones un gobierno aparentemente liberal como el de Horacio Vasquez pudo prolongarse en el Poder y reducir a la impotencia los partidos políticos que tratarían inútilmente de hacerle oposición. Más adelante semejante maquinaria permitió que se instalara una tiranía tan larga como la que mantuvo durante treinta y un años, Rafael Leónidas Trujillo.

Antes de montarse esta centralización se mantenía cierto equilibrio entre la capital de la República, con sus grandes recursos burocráticos y otras ciudades del país que florecieron al amparo de sus riquezas naturales y su propio comercio, como fueron los casos de Santiago, San Pedro de Macorís, Puerto Plata, La Vega, Moca, Sánchez, La Romana, Montecristi, Barahona, San Francisco de Macorís y San Juan de la Maguana. Para esos días, comerciantes, industriales, agricultores o ganaderos contribuían al desarrollo de sus respectivas localidades así como a la pujanza de la autoridad municipal y de sus Ayuntamientos. Además la representación legislativa residía en esas ciudades y siempre trataban de defender los intereses provinciales en el seno del Congreso Nacional.

Pero esta situación fue cambiando a partir del fortalecimiento de la centralización al extremo de que desapareció la Policía Municipal y se limitaron las facultades propias de los Ayuntamientos. Por otra parte, se inició el desarrollo industrial de la ciudad de Santo Domingo, y bien pronto, la sal de Bani y de Montecristi empezó a ser procesada en la capital de la República, al igual que los mármoles de Samaná y parte de la producción agrícola y ganadera de varias regiones de la República.

De ese modo había llegado la hora de sustentar una especie de "imperialismo interno" para que así reinara en nuestro medio el cesarismo romano y el poderío faraónico, más cuando se eliminó la antigua provincia de Santo Domingo, para crear un Distrito central con la doble institucionalidad de ser un municipio regido por un Ayuntamiento y al mismo tiempo una provincia dotada de una amplia representación congresional. Y desde entonces comenzó a languidecer el interior de la República, y una ciudad como Santo Domingo que en el censo de 1920 tenía unos 31,000 habitantes hoy se le calcula dentro de su ámbito distrital de 1,477 kilómetros cuadrados la cantidad aproximada de 2,500,000 o sea la tercera parte del total de la población del país.

Así podemos observar en el censo de 1981 que la emigración en el Distrito Nacional apenas llegó a 67,654 personas mientras su inmigración ascendió a 718,636 de individuos que pasaron a fijar residencia en la zona capitalina. En contraste, provincias de gran potencialidad agrícola como Espaillat, La Vega y Salcedo, tuvieron emigraciones de 69,757; 96,654 y 40,971 personas mientras en ellas se instalaron apenas 14,402; 40,997 y 9,956 individuos, respectivamente. Hasta en Santiago, segundo centro de la República, la emigración superó a la inmigración, en más de 12,000 personas. Solamente en la Romana, la inmigración ascendió a 43,887 para contrarrestar una emigración de 15,163, así como en San Pedro de Macorís donde la inmigración fue mayor a la emigración, o sea 43,165 contra 32,273.

También en el mismo censo podemos observar que las 14 provincias que quedan al norte de la Cordillera Central y que podríamos denominar el Cibao produjeron como ingresos municipales un total de RD\$40,027,188; las siete provincias del Suroeste, unos RD\$9,532,517 mientras el Distrito Nacional por sí mismo produjo RD\$45,188,376, y el resto de la región suroeste RD\$15,910,905. Por supuesto los egresos también favorecieron al Distrito Nacional, con RD\$46,234,273, o sea más de un millón de lo recaudado; mientras en el Cibao esos egresos fueron de RD\$38,759,740; en el Suroeste de RD\$9,462,246 y en el Suroeste, de RD\$15,515,230;

Antes del Tratado de Basilea de 1795 nuestra división administrativa estaba concentrada en 5 partidos, como lo fueron Santo Domingo, Santiago, La Vega, Azua y Seibo.

Esta división se mantuvo al nacer la República, no obstante que los Haitianos durante su dominación nos dividieron en dos departamentos: Cibao y Ozama, pero tomando parte del hoy territorio dominicano para aumentar sus departamentos tradicionales. En la Constitución de 1858, o de Moca, se mantuvieron las cinco provincias pero por encima de ellas se creó un organismo superior, llamado departamento con fines de retratar fielmente las tres regiones naturales existentes en nuestro país, Norte, Sur y Este. Pero esta división territorial no llegó a cuajarse definitivamente, con el triunfo de la contrarrevolución de Santana.

Las divisiones internas se aumentaron a partir de la Anexión a España, y al cesar ésta, aparecieron los llamados distritos marítimos, que comenzaron por dos, Puerto Plata y Samaná y que se fueron aumentando al crearse con el paso de los años los distrito marítimos de Montecristi, Pacificador, San Pedro de Macorís y Barahona. Mientras tanto las provincias fueron aumentadas hasta seis, con la creación de la provincia Espaillat. Sin embargo, al comprobarse que no había ninguna diferencia sustancial entre Distrito marítimo y provincia, en la revisión de la Constitución de 1907 se consagró el principio de que el territorio nacional se dividía en provincias, por lo cual éstas pasaron al número de 12. La misma Constitución de 1907 eliminó otras antiguas divisiones como los llamados puestos cantonales estableciendo simplemente comunes, hoy llamados municipios en número de 67 sin incluir algunos pueblos que de hecho habían pasado a poder de Haití desde los tiempos de la dominación 1822-1844, como Hinchá, Las Caobas, San Rafael y San Miguel de la Atalaya.

A partir de la Era de Trujillo, comenzó el aumento de la subdivisión del interior del país mientras crecía la centralización de la ciudad capital. Como consecuencia de esta política hoy contamos con 29 provincias, un Distrito Nacional y 103 Municipios, con el contrasentido de que el Distrito Nacional no puede subdividirse en municipios mientras las provincias del interior son cada vez más divididas en municipios y distrito municipales. Lamentablemente este sistema alienta el orgullo de los habitantes de los lugares que son elevados a las nuevas categorías y

lo celebran con gran entusiasmo. Mientras tanto ese interior cada vez más fraccionado, se debilita en capital humano y en riqueza económica, situación que es aprovechada por los partidos políticos para ofrecer nuevos empleos a sus militantes, dirigentes locales.

La centralización política fue objeto de grandes discusiones en una de nuestras más recordadas asambleas constituyentes como lo fue la que se reunió a fines de 1857 y principios de 1858 en la ciudad de Moca. Allí se consideró al Poder Ejecutivo como el organismo que "arrebata la libertad y la convierte en depotismo" y por eso se trató de darle mayores potestades al sistema municipal, como la moción del diputado Francisco Faluleau y otros que abogaron por esta idea como el proyecto del diputado Pedro Francisco Bonó sobre el establecimiento de un sistema federal de gobierno en nuestro país que para dicho ilustre patriota propiciaría "más libertad y más trabajo". Pero estas tesis no triunfaron.

Sin embargo, en nuestra América Latina el sistema federal ha tenido poca aplicación práctica frente al centralismo tradicional del "legado hispánico", pues varios países, de nuestra órbita como son los casos de México y Venezuela, por ejemplo, donde el sistema federal ha resultado más bien teórico que real. Por cierto que en estos días leímos un artículo de don Frank L. Tejada sugiriendo la división política de nuestra República en cinco estados bajo el sistema federal.

Esta propuesta de Tejada es una de las tantas manifestaciones que se vienen haciendo constantemente en nuestro medio respecto a la centralización de atribuciones que le confiere al Presidente de la República el artículo 55 de la Constitución vigente, aunque Tejada profundiza más, ya que para él no basta la limitación de las facultades legales del Poder Ejecutivo sino se hacen otras transformaciones en el orden social y económico, como sería si se trata de imponer no solamente una descentralización administrativa y política sino también si se fomenta el desarrollo regional y la formación de líderes locales que no sean simples dependientes de las cúpulas de los partidos políticos.

La verdad es que todavía se pretende mantener únicamente la representación geográfica cuando la realidad es que ya no hay hoy representación de este tipo sino la representación del partidismo político, que a través de una pantalla de carácter provincialista escoge

sus fichas más leales para llenar nuestras Cámaras Legislativas. Amen de que ese partidarismo político regularmente no se base en principios ni inquietudes sino fundamentado en el reparto del "botín" entre las figuras más incondicionales a la alta dirigencia del Partido. Por eso la mejor representación que es provincial o municipal no es lo prioritario sino la laboriosidad partidarista que es premiada con una curul parlamentaria o un cargo municipal electivo. El resultado es que cada elección general contribuye a la descapitalización humana de la provincia pues los nuevos legisladores, salvo honrosas excepciones, trasladan su residencia a la capital de la República, muchas veces alegando razones económicas, al señalar que sus sueldos relativamente reducidos, no le permite estar viajando constantemente a la sede del Congreso Nacional.

Pasando balance general a la centralización nos encontramos que el interior del país se ha ido sometiendo cada vez más a las decisiones burocráticas que se toman en la ciudad de Santo Domingo y de que esa dependencia afecta inclusive el potencial económico regional y su desarrollo. Así las cosas, no parece que estamos viviendo dentro de un estado democrático en sus verdaderos alcances y dimensiones, pues el mayor progreso logrado en las últimas décadas, como es la libertad de expresión, no ha podido crear muchos medios de comunicación en todo el territorio nacional, pues los periódicos y las estaciones televisoras solamente han podido sostenerse financieramente en la ciudad capital. Igualmente las mayores radioemisoras han seguido la misma suerte aunque felizmente hayan estado funcionando varias de ellas en el interior del país. Pero por lo pronto la prensa escrita de tipo local de años atrás ha ido desapareciendo quedando apenas el diario "La Información" de la ciudad de Santiago de los Caballeros, diario que ahora en sus setenta y cinco años de experiencia viene confrontando serios problemas económicos. Ya en Santiago de los Caballeros en años recientes habrán fracasado dos ensayos de periódicos diarios como lo fueron "El Sol" y "El Día" así como par de estaciones televisoras. Hay que recordar que Santiago es el centro de la región más rica del país como es el Cibao y la segunda ciudad en importancia demográfica, política y económica del país. Y sin embargo carece de condiciones para mantener un grupo de medios de comunicación. Así las cosas, no se puede pensar en un desarrollo regional verdadero aunque se están estableciendo zonas francas en la mayoría de nuestras ciudades del interior y de que en las regiones costeras se ha venido intensificando la actividad turística,

como medios para lograr la supervivencia. Pero tales medidas, aunque positivas, no pueden resolver por sí solas el problema en la forma que demandan las circunstancias del presente.

Aunque sabemos por experiencia de que lo rutinario es lo que siempre predomina en cualquier ambiente, y de que las reformas muchas veces han tenido que ser implantadas por métodos violentos, situación que no apetecemos ni recomendamos, sino que por el contrario, nos encantan las vías pacíficas de la persuasión, el año pasado nos dimos a la tarea de señalar por la prensa algunas ideas destinadas a lograr una mejor división del territorio nacional y de su representatividad parlamentaria.

De esa manera para el Congreso Nacional sugerimos la consagración de departamentos legislativos casi coincidentes con la división eclesiástica vigente actualmente. Entonces sugerimos que la representación legislativa fuera tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado en base al factor demográfico, y dentro de nueve departamentos legislativos. Este factor demográfico sería de 100,000 habitantes o fracción mayor de 50,000 para la Cámara de Diputados y de 250,000 habitantes o mayor de 125,000 para la elección de Senadores, pero con un mínimo de 2 Senadores por cada Departamento.

De ese modo el Departamento No. 1, o sea el Distrito Nacional, tendría, con 2,411,805 habitantes; 10 Senadores y 24 Diputados; el Departamento No. 2, compuesto por las provincias de San Cristóbal, Monte Plata y Baní, con 655,530 habitantes; 3 Senadores y 7 Diputados; el Departamento No. 3 integrado por las provincias de Azua, San Juan y Elías Piña, con 534,609 habitantes, 2 Senadores y 5 Diputados; el Departamento No. 4, integrado por las provincias de Barahona, Neyba, Jimaní y Pedernales con 301,714 habitantes, 2 Senadores y 3 Diputados; Departamento No. 5, provincias de Dajabón, Santiago Rodríguez y Valverde con 329,841 habitantes, 2 Senadores y 3 Diputados.

El Departamento No. 6, compuesto por las provincias de Santiago, Puerto Plata y Moca, con 1,049,043 habitantes; 4 Senadores y 10 Diputados; Departamento No. 7 integrado por las provincias de La Vega, Cotuí, Bonao y Salcedo, con 677,889 habitantes, 3 Senadores y 7 Diputados; Departamento No. 8, formado por las provincias de Duarte,

María Trinidad Sánchez y Samaná, 457,054 habitantes, 2 Senadores y 5 Diputados; Departamento No. 9, compuesto por las provincias de La Altagracia, La Romana, Seybo, Hato Mayor y San Pedro de Macorís, con 653,639 habitantes, 3 Senadores y 7 Diputados. Resumen: 7,051,124 habitantes de la República, representados legislativamente en 9 Departamentos por 31 Senadores y 71 Diputados.

En otro artículo sugerimos un modelo de concentración provincial basado en el mismo modelo centralizador del Distrito Nacional, aunque manteniendo los municipios existentes, de manera que en vez de varios Ayuntamientos Municipales se establecieran parlamentos provinciales o Ayuntamientos provinciales que funcionarían en la cabecera de cada provincia. Así se elegiría para cada municipio 1 Alcalde y 2 Diputados provinciales, aunque las cabeceras de provincias, según el número de habitantes, podrían tener hasta un máximo de 5 Diputados provinciales. El Distrito Nacional pasaría a tener la misma organización existente para las provincias dividiéndose en varios municipios como serían Villa Mella, Guerra, San Isidro, Andrés - Boca Chica, Los Alcarrizos y Santo Domingo Oriental. Podría también estudiarse la alternativa de que el Distrito Nacional se mantenga con un régimen administrativo especial y limitado por los ríos Ozama, Isabela y Haina y el Mar Caribe, o sea el casco principal de la ciudad de Santo Domingo, y el resto actual del mismo Distrito, construir la Provincia de Colón o de Nueva Isabela, con cabecera de la zona que hoy conocemos como Santo Domingo Oriental, que pasaría a ser un municipio, el municipio cabecera.

La verdad es que no comprendemos como constitucionalmente para la ciudad de Santo Domingo existe una concentración que no admite división interna en municipios y apenas un solo Ayuntamiento Municipal mientras las demás provincias del país se van fraccionando cada vez más en nuevos municipios y distritos municipales, no obstante la poca fortaleza económica y política de esos lugares. Desde luego no nos oponemos a la creación de nuevos municipios y distritos municipales sino a la discriminación que se ha establecido entre la capital cesárea o faraónica y el resto del país cada vez más dependiente y seccionado. Por eso los Ayuntamientos provinciales que dirigirían el desarrollo de cada demarcación provincial podrían tener mayor fuerza además de supervisar las funciones municipales de los Alcaldes o Síndicos

municipales, autoridad única local, que estarían sujetos en parte de sus atribuciones a las decisiones del parlamento provincial.

Hoy en día en el mundo moderno, especialmente en el campo internacional, se fomenta la integración social, económica y política. Por eso consideramos que ese mismo modelo podría aplicarse en nuestro territorio. Así por ejemplo bajo el palio de los departamentos legislativos se podrían crear grandes centros administrativos comunes como sería la integración de San Cristobal y ;Bani; de Santiago, Moca y Puerto Plata; La Romana, Higüey, y San Pedro de Macorís; San Francisco de Macorís y Nagua; La Vega, Salcedo y Bonao; Barahona y Cabeceras fronterizas, de manera que estas comunidades aparte de la división de tipo político que pudiera existir entre ellas, se aglutinaran para emprender programas comunes de desarrollo social y económico, así como reclamar partidas presupuestarias suficientes y que puedan tener el poder de decisiones en materias de aduanas, rentas internas, impuesto sobre la renta, pasaportes, artículos de cacería, reforma agraria, agricultura, salud, zonas francas, turismo y otros servicios que requiera la integración de esos grandes centros con fines de regular su buen funcionamiento. Para completar el cuadro los respectivos parlamentos votarían las leyes y reglamentos aplicables a esas comunidades integradas. También somos partidarios de otra tendencia mundial como es de aumentar la participación del sector privado en la vida pública nueva que hasta ahora le hemos dejado a los partidos políticos y sus respectivos dirigentes. Consideramos que la Cámara de Diputados, los Ayuntamientos provinciales y los Alcaldes o Síndicos Municipales, el Presidente y el Vicepresidente de la República, deben seguir siendo objeto de la competencia nominativa de dichos partidos políticos.

Sin embargo, nos gustaría que el Senado de la República se le otorgara a representantes del sector privado, entendiéndose por sector privado, las asociaciones profesionales, los sindicatos obreros, las asociaciones comerciales, las asociaciones industriales, las asociaciones educativas y culturales, las asociaciones bancarias y financieras, las asociaciones de medios de comunicación, las asociaciones de periodistas y las asociaciones campesinas y quizás otras que puedan señalarse más adelante. Así con el carácter de asociaciones independientes, se registrarían en la Junta Central Electoral, las tres asociaciones de cada

una de estas actividades, que mayor número de miembros puedan presentar en unión de probar su presencia de carácter nacional, para ser admitido por dicha Junta Central Electoral.

Actuando así podríamos lograr 27 o más Senadores pero escogidos en elecciones internas celebradas por las asociaciones reconocidas legalmente por la Junta Central Electoral, la cual en última instancia proclamaría los ganadores. Sería interesante para obtener una selección más inteligente y adecuada que estas organizaciones agrupen en su seno la mayor cantidad de asociaciones locales. Por ejemplo la Federación Nacional de Cámara de Comercio, el Colegio de Abogados, la Asociación Médica, el Codia, el Consejo Nacional de Hombres de Empresa, las asociaciones nacionales de universidades y otras más, les sería fácil lograr una buena representación en el Senado propuesto. Para evitar monopolios de grupos o de personas, la Junta Central Electoral desestimaría cualquier candidatura que pretenda una segunda reelección.

Las funciones de este Senado serían fundamentalmente de carácter social y económico y a cuya iniciativa les correspondería implementar los proyectos de leyes dentro de esa área. Por otra parte el nombramiento de la Junta Central Electoral, de la Suprema Corte de Justicia y demás tribunales de la República, y los miembros de la Cámara de Cuentas, los juicios políticos serían atribuciones de la Asamblea Nacional, es decir de las dos cámaras legislativas reunidas en sesiones conjuntas o comunes. La aprobación de los nombramientos de los diplomáticos podría atribuirse a la Cámara de Diputados.

Consideramos que la actuación de los partidos políticos no pueden continuar con el monopolio de todo lo que se mueve en el sector oficial de la República, como ha venido ocurriendo hasta ahora. Para mayor felicidad del pueblo dominicano, necesitamos que sus organizaciones particulares también dejen escuchar su voz capacitada y su posición moderada. Por eso debemos darle esta oportunidad a ellas de manera constitucional. Además como en ese Senado habría representantes genuinos regionales, la descentralización que tanto deseamos podría lograrse mediante la ejecución de proyectos promovidos no por políticos de oficio sino por hombres laboriosos y experimentados en quehaceres profesionales o empresariales.

No pretendemos competir con los constituyentes que redactaron la Carta Magna de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787 por que ellos fueron verdaderos genios sobre todo para su época. Sin embargo, es hora de abandonar la rutina de querer adoptar en nuestro país las instituciones de que han prosperado en otros lares y de que aquí han reportado muy poco beneficio para el pueblo dominicano. Por eso recomendamos estudiar a fondo la sociedad dominicana de estos días y buscarle constitucionalmente la solución más correcta a su problemática. Mientras tanto seguiremos insistiéndole que nuestra Carta Magna necesita de una "cirujía mayor" y no como siempre ha ocurrido de una simple reunión de magníficos juristas, que repletos de buenas intenciones consideran que el modelo ajeno es el más adecuado para el pueblo que necesita más que la ilusión, la aplicación real de principios que contribuyan no solamente a su mejoramiento institucional sino también lo conduzcan a senderos de prosperidad social y económica. Así salvaremos a nuestra amada República!

BIBLIOGRAFIA

O N A P. CONSTITUCION POLITICA Y REFORMAS CONSTITUCIONALES. Vls.

I, II Año 1981 Segunda Edición y Vol. III, Año 1982, Primera Edición.

Rodríguez Demorizi, Emilio. LA CONSTITUCION DE SAN CRISTOBAL. Año 1980.

U. A. S. D. PRIMER CENSO DE LA REPUBLICA DOMINICANA, 1920, Segunda Edición, Año 1975.

Tolentino Rojas, Vicente. LA HISTORIA DE LA DIVISION TERRITORIAL 1494-1943, Colección Trujillo, Año 1944.

Rodríguez Demorizi, Emilio. PAPELES DE PEDRO FRANCISCO BONO. Segunda Edición, Año 1980.

Marinas Otero, Luis. LA CONSTITUCION DE HAITI. Edición Año 1968.

Oficina Nacional de Estadística. REPUBLICA DOMINICANA, EN CIFRAS, 1990. Vol. XVI.

SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE MOCA, Vol. 10 Colección Trujillo, Año 1944.