

XXII Jornadas de Derecho Constitucional

República Dominicana

Relatoría

Miércoles 11 de noviembre

La conferencia inaugural estuvo a cargo del Magistrado de la Corte Constitucional colombiana Luis Ernesto Vargas Silva, quien presentó el tema titulado “*Algunos debates sobre la legitimidad de los órganos de justicia constitucional en América Latina*”. El mismo fue introducido a través de un polémico caso decidido por la Corte Constitucional colombiana (caso UPAC), con el objetivo de exponer las principales críticas a la legitimidad de los órganos de justicia constitucional en Latinoamérica, las cuales agrupó en tres: 1) La tensión entre control de constitucionalidad y democracia; 2) La afectación del principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos, derivado de renovadas formas de activismo judicial y 3) el cuestionamiento respecto de las funciones que ejercen la Constitución y los Tribunales Constitucionales respecto del mercado económico, visto desde la perspectiva de que dichos tribunales privilegian una visión maximalista de la eficacia de los derechos, particularmente los de naturaleza social, sin tener en cuenta las restricciones presupuestales.

Con el objetivo de dar respuesta a las primeras dos críticas expuestas, el magistrado partió de la concepción del juez constitucional como garante de los derechos de las minorías y el carácter material de la cláusula de supremacía constitucional.

En el primer supuesto, se refirió a las minorías como aquel grupo históricamente discriminado y, por esta razón, está generalmente imposibilitado para tramitar sus reclamos, en términos de derechos, a través del ejercicio de la democracia representativa. Como ejemplo paradigmático de minorías, el magistrado hizo un marcado énfasis en las personas LGTBI. Al respecto, advirtió acerca de la deficiencia del poder legislativo en regular o dar respuestas a los reclamos de dichas minorías, lo cual justifica la intervención de la justicia constitucional como garante de los derechos. Ahora bien, dicha intervención debe producirse cuando exista un déficit de protección jurídica que no es solucionado por el Congreso y en aquellos casos en los cuales el legislador ha adoptado una normatividad, pero esta resulta discriminatoria al excluir injustificadamente determinados grupos. En caso de que no se presenten ninguna de estas hipótesis, existe un deber de auto restricción por parte de los tribunales constitucionales.

En cuanto a los tribunales constitucionales y el principio de supremacía constitucional, el conferencista partió de la vocación de permanencia

que tienen las constituciones desde la comprensión material del principio de supremacía constitucional empleado como límite a la acción de los poderes constituidos. En este contexto, las constituciones operan como barreras para el ejercicio autoritario y desbordado del poder político por parte de las mayorías. Contrario a la visión tradicional, el actual Estado constitucional confiere no solo máximo estatus jurídico, sino plena fuerza normativa a los postulados de la Constitución.

Por tanto, el control de constitucionalidad se justifica en tanto garante de la estabilidad y eficacia de dicha barrera. Esto fue ilustrado a través de la jurisprudencia constitucional colombiana con especial referencia en la sentencia que estableció que la reforma constitucional planteada para abrir la posibilidad de un tercer período presidencial no solo modificaría la Constitución, sino que sustituiría a la misma, ya que ésta afectaba de manera grave los principios de separación de poderes, así como el sistema de frenos y contrapesos.

Según el magistrado, el juez entra en acción ante las deficiencias del sistema político para proteger los derechos o mantener la estabilidad institucional. La justicia constitucional no reemplaza a la política, sino que entra a resolver las tensiones entre sus órganos y a solventar sus deficiencias, cuando estas generan consecuencias incompatibles con las normas superiores. Esta es la función de cada tribunal constitucional que

existe en el mundo, sus justificaciones normativas y políticas son similares y, por esta razón, la existencia de vasos comunicantes entre ellos es evidente.

Luego de la conferencia inaugural tuve a mi cargo el tema “*El valor del precedente constitucional*”, donde expuse que el ordenamiento jurídico de la República Dominicana se inscribe entre los que contemplan sanciones a la violación del precedente, razón por la cual, aunque ni el legislador ni el constituyente reconocen de manera formal el carácter de fuente del derecho a la jurisprudencia, se puede afirmar que en nuestro sistema el precedente tiene fuerza vinculante, similar a las normas creadas por el Congreso y el Poder Ejecutivo.

La fuerza vinculante de los enunciados generales que se extraen de las decisiones y el consecuente carácter de norma jurídica es una realidad que ha quedado concretizada en nuestros ordenamientos, a través de la consagración de mecanismos previstos para sancionar las infracciones que se cometan contra los mismos, las cuales se tipifican cuando un juez de menor jerarquía no aplica un precedente de un tribunal superior, o cuando un tribunal no respeta sus propios precedentes, resolviendo casos sustancialmente iguales de manera diferente, en detrimento del principio de igualdad, seguridad jurídica y de la unidad del derecho.

Ejemplo de dicho mecanismo lo constituye lo consagrado en el numeral 2 del artículo 426 del Código Procesal Penal que el recurso de casación procede: *“Cuando la sentencia de la Corte de Apelación sea contradictoria con un fallo anterior de ese mismo tribunal o de la Suprema Corte de Justicia”*. Un mecanismo similar existe en materia constitucional para garantizar la aplicación de los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional, cuyas decisiones son, según el artículo 184 de la Constitución, *“(…) definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”*. Este mecanismo es el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, previsto en el artículo 277 de la Constitución y regulado en el artículo 53 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Resaltamos que el Tribunal Constitucional interpretó este mecanismo de manera extensiva para garantizar la aplicación de los precedentes establecidos en el derecho común, en este sentido, sanciona con la nulidad los cambios de precedentes realizados en el ámbito del Poder Judicial que no sean debidamente justificados.

De igual manera, manifesté que la posibilidad del cambio de precedente es generalmente aceptada, pero este no debe ser arbitrario y para que no

lo sea debe cumplir, según el Tribunal Constitucional español, con una serie de requisitos, en el sentido de que: a) el cambio de precedente debe ser razonado y razonable; b) La nueva interpretación del derecho debe ser el fruto de reflexiones no discriminatorias y c) debe ser genérico y consistente, lo cual implica que debe tener vocación de universalidad, es decir, que en un futuro pueda ser utilizado para resolver casos semejantes.

El control del cumplimiento de estos requisitos está a cargo del propio Tribunal Constitucional, vía el amparo constitucional, de la misma manera que lo hace el Tribunal Constitucional dominicano, vía el recurso de revisión constitucional de sentencias que, como es sabido, es una especie de amparo contra sentencias. En el ámbito del derecho común corresponde esta responsabilidad a las salas de la Suprema Corte de Justicia o al pleno de esta, vía el recurso de casación.

Destacamos, igualmente, que el cambio de precedente o la no aplicación de este a un caso particular es cónsono con la dialéctica social, porque las circunstancias que sirvieron de base a la sentencia que desarrolla el precedente mutan con el paso del tiempo, de manera que con la utilización de las indicadas técnicas se evita la petrificación del derecho y se garantiza su dinámica y evolución.

En su conferencia titulada “*La recepción del derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento interno*”, el profesor Jaume Vernet resaltó que el origen del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se relaciona con la evolución del Derecho Internacional Humanitario y con las secuelas dejadas tras la 2da. Guerra Mundial. Esto impulsó que se le otorgara carácter general al derecho internacional y se avanzara en el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos internacionales.

Respecto a la incorporación de los tratados internacionales al ordenamiento jurídico interno, el conferencista explicó que la Constitución es la que indica la manera en que esto se efectúa y si se podrá realizar un control previo de constitucionalidad o un control *a posteriori*.

A través del control preventivo se puede sugerir la reserva a algún precepto o reformarse la constitución para la incorporación del tratado. Mientras, en el control *a posteriori* hay que tomar en consideración la eventual denuncia del tratado, lo cual constituye una situación excepcional.

La Constitución también establece qué rango tendrán los tratados en el ordenamiento jurídico; es decir, si los mismos tendrán carácter supra

constitucional, equiparable a la Constitución, supra legal o legal. Aclaró además, que cuando los tratados versan sobre derechos humanos tienen jerarquía privilegiada respecto a otros tratados internacionales.

Con relación a la jurisprudencia internacional de los derechos humanos indicó que Europa parte de un triple sistema, cuyo componente más importante es el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual vincula a 47 países y su misión es la defensa de los derechos consagrados en la Convención. En ese orden, el instrumento promueve un proceso de armonización de los derechos permitiendo cierto margen de apreciación entre los Estados.

En cuanto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló las características de sus sentencias, siendo declarativas, obligatorias y no directamente ejecutivas. La jurisprudencia del Tribunal Europeo establece un estándar mínimo de protección a la vez que determina el alcance o contenido de los preceptos del convenio, adaptando dichos preceptos a los nuevos tiempos.

Los Estados son los que deben ejecutar las sentencias de acuerdo a su legislación interna. Entre sus obligaciones, se encuentran: poner fin a la situación constitutiva de la violación, reparar las consecuencias y adoptar las medidas para evitar la repetición de la vulneración.

Entre otras cuestiones, reconoció que en la mayoría de las demandas contra España se fundamentan en la violación a la tutela judicial efectiva y que lo interesante es la forma en que el Tribunal Constitucional Español ha ampliado y acogido las doctrinas del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

Jueves 12 de noviembre

La jornada del segundo día comenzó con la conferencia del magistrado presidente del Tribunal Constitucional, Milton Ray Guevara, quien trató el tema “*Seguridad Jurídica y Justicia Constitucional*”, planteando que la seguridad jurídica es un concepto que se asocia a la estabilidad, certeza del derecho, previsibilidad, confianza y predeterminación. Ahora bien, de entrada, advirtió sobre la dificultad interpretativa del principio, dada la dispersión normativa característica de los ordenamientos jurídicos contemporáneos.

Al abordar lo relativo a su tratamiento en el ordenamiento constitucional dominicano señaló su importancia para el cumplimiento de la función esencial del Estado, describiéndola como el elemento aglutinador y promotor de los valores y principios fundamentales del ordenamiento,

sin la cual se propician actuaciones arbitrarias por parte de los poderes públicos, en desmedro del Estado social y democrático de derecho.

El principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 6 de la Constitución dominicana, puede considerarse la garantía máxima de la seguridad jurídica al instaurar un gobierno de la Constitución. Y, por su parte, el artículo 110 representa su concreción, al prohibir la retroactividad de la Ley, entendida ésta como la incidencia de la nueva ley en los actos jurídicos concretizados con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva ley, vulnerándose, especialmente, los derechos fundamentales. La relevancia de la materia, en el ámbito penal, se advierte en la máxima “*nullum crimen nulla poena sine praevia lege*” (no hay delito, no hay pena sin ley previa).

Las disposiciones indicadas en el párrafo anterior constituyen un muro de contención a la arbitrariedad de los poderes públicos. De ahí que se revele como un componente esencial del Estado de derecho.

En otro orden, afirmó el conferencista que el garante de la seguridad jurídica es el Tribunal Constitucional, cuyas decisiones generan una gran certeza en el ordenamiento jurídico, las cuales gozan de fuerza imperativa como normas jurídicas y aseguran una mayor y mejor predictibilidad del derecho.

Respecto del precedente constitucional, el magistrado planteó que si bien este se extiende a todos los casos futuros cuando los hechos sean sustancialmente los mismos, no imponen la petrificación del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, pueden ser derogados, modificados o excepcionados cuando existan razones preponderantes que así lo aconsejen. Lo importante es que la variación del mismo sea debidamente justificada, pues, de lo contrario, constituye una violación a los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

El magistrado afirmó que la seguridad jurídica se ha erigido en uno de los principios vertebradores de la jurisprudencia constitucional. Por tanto, al verificar su lesión el Tribunal Constitucional dominicano no ha dudado en anular los actos de los poderes públicos, pero, asimismo, por imperativo de la seguridad jurídica se ha negado a reconocer a los particulares la existencia de derechos a partir de situaciones ilícitas de hecho. En esa línea, realizó un recuento de algunas decisiones del Tribunal Constitucional dominicano, refiriéndose a la Sentencia TC/0013/2012 como el caso destacado que trata sobre la base teórica de la problemática de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas.

En estos términos, la línea jurisprudencial desarrollada por el tribunal la reconoce como principio jurídico consustancial a todo Estado de derecho; una garantía del principio de legalidad, que se relaciona de manera estrecha con el principio de irretroactividad de la ley.

El magistrado concluye que la seguridad jurídica no es un valor absoluto, ni ilimitado, es más bien una vacuna contra lo arbitrario y una garantía de protección de derechos fundamentales, cuestión que implica nuevos retos, los cuales habrán de afrontarse con éxito para el bien de ciudadanas y ciudadanos.

La quinta conferencia de la jornada estuvo a cargo del magistrado Joaquín Borrel Mestre con el tema *“La motivación de las sentencias. Especial referencia a las sentencias constitucionales”*, quien sostuvo que la motivación tiene por finalidad expresar el razonamiento jurídico por el cual se aplican a unos determinados hechos declarados y probados las normas jurídicas correspondientes y que fundamentan el fallo. En su conjunto, la motivación constituye un proceso argumental más o menos explícito, pero apoyado siempre en razones exteriorizadas, sostenibles y dotadas de capacidad persuasiva, proscribiéndose las conclusiones inadecuadas, absurdas o arbitrarias.

Asimismo, explicó que la exigencia de motivación supone condicionar la actuación judicial a un discurso justificativo que ha de contener un criterio racional y vinculado a la ley. Una motivación suficiente dificulta la comisión de una injusticia, pues la sentencia que no valora correctamente la prueba, que no da respuesta a las pretensiones planteadas por las partes en el proceso, o de cuyo contenido no puede extraerse cuáles son las razones que justifican su fallo, es una decisión judicial arbitraria que no sólo viola la ley, sino que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y por todo ello es susceptible de revocación.

De igual manera, el magistrado Borrel Mestre se refirió a las diferentes finalidades de la motivación. Una de ellas es que los interesados conozcan las razones de la decisión y si están disconformes con ella puedan recurrirla. Así se salvaguarda su derecho a la tutela judicial efectiva y se les garantiza que la solución dada al caso es consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no fruto de la arbitrariedad, pues se acredita que el juez, para llegar al fallo, ha reflexionado, al menos en lo necesario, para adoptar la resolución.

En este sentido, el deber de motivación sirve al interés legítimo de la comunidad jurídica, quienes pueden conocer las razones de la decisión que se adopta y, por tanto, el enlace de la conclusión adoptada por el juez con la ley y con el sistema de fuentes del derecho dimanante de la

Constitución. La motivación deviene del mismo modo en una herramienta de control social de la actuación de los jueces y tribunales, los cuales están sujetos como todos los poderes públicos, a una fiscalización pública. Así permite que la sociedad conozca las razones en la que se fundamentaron los jueces para adoptar sus decisiones. Una vez se facilita la información de sus resoluciones, queda abierta la posibilidad de crítica.

Según el conferencista, la motivación no precisa, necesariamente, de un contenido rígido, pues el juez puede emplear diversos métodos argumentativos según las circunstancias del caso. La calidad de la motivación de una resolución judicial no depende de su extensión, ya que en ningún caso la motivación ha de suponer un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos, ni una agotadora exposición de argumentos y razones. Es más, desde el punto de vista constitucional, es posible una fundamentación escueta y concisa e incluso, en ciertos supuestos, por remisión.

Finalmente, advierte que la constitución tiene que ser interpretada en clave jurídica y no política. El Tribunal Constitucional ha de utilizar las técnicas jurídicas fundamentales y tomar en cuenta que su doctrina se integra a la propia constitución.

La última conferencia del jueves estuvo a cargo del Magistrado Francisco Ortega Polanco, con el tema *“La Justicia Constitucional en la Sociedad de la Información”*. El Magistrado señaló que vivimos en una sociedad globalizada en donde hay una preminencia económica de servicios, donde el intercambio de información es necesario y es parte de la oferta y demanda de la actualidad, debido al estilo de vida y la tecnología. El desarrollo tecnológico y este intercambio de información no son ajenos a la justicia constitucional, penal o administrativa.

Asimismo, la justicia en red es otra manifestación de la Era de la Información, reducida en sus inicios a la jurisdicción contencioso-administrativa. El ponente puso como ejemplo del sistema mexicano, el juicio *on line* o justicia electrónica, a través de un sistema informático que permite registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Un avance representativo en nuestro país es que el Poder Judicial de la República Dominicana ejecuta un plan piloto para la implementación de un tribunal modelo de justicia electrónica en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Al referirse a la justicia constitucional, apuntó que el sentido de la palabra justicia varía según se invoque un valor jurídico de la comunidad, una estructura administrativa o una potestad. Citando a Kelsen especificó que la justicia constitucional es un medio para

asegurar el ejercicio regular de las funciones del Estado. Además, puntualizó que la Constitución, sin la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es técnicamente obligatoria, y que esa labor corresponde al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, cada una mediante el control concentrado y difuso, respectivamente.

La Constitución verdadera, empero, radica en los factores reales y efectivos de poder que rigen la sociedad, fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas que, por un imperio de necesidad, determinan su configuración jurídica. Con esto puso de relieve que un Estado sin una justicia constitucional bien incardinada no es un verdadero Estado, pues ¿quién se encargaría de proteger la Constitución?

Luego el magistrado desarrolló un periplo histórico a través de nuestras constituciones y las diferentes posturas de estas sobre el control de constitucionalidad, hasta llegar a la constitución actual, que instaura los dos modelos de control de constitucionalidad. Sostuvo que la Constitución consigna una función constitucional tanto para el Tribunal Constitucional como para la Suprema Corte de Justicia o Corte de Casación y en casos específicos, a través del sistema de pesos y contrapesos.

El ponente concluyó estableciendo que la ciencia o la tecnología son instrumentos neutros, como lo expresa CASTELLS en su obra *La sociedad red: una visión global*, cuando dice: *“las redes globales o locales dotadas de tecnología de la información y la comunicación son una maquinaria eficiente; no tienen otros valores que no sean realizar lo que se les ha ordenado que hagan. Asesinan o besan, sin que sea nada personal”*.

Viernes 13 de noviembre

La sexta ponencia sobre la "**Eficacia y ejecución de las Sentencias Constitucionales**" estuvo a cargo del Dr. Luis Fernando Salazar Alvarado, quien al tomar la palabra inició aclarando que en Costa Rica la Constitución confirió a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia el control de la constitucionalidad de las normas y de los actos sujetos al derecho público, pero no respecto de los actos jurisdiccionales del Poder Judicial. No obstante, la Sala ha revisado la jurisprudencia de las demás salas de la Suprema Corte de Justicia, anulándolas cuando han resultado contrarias a la Constitución.

Por otra parte, resaltó que la ley de la Jurisdicción Constitucional faculta la interposición del recurso de amparo a cualquier persona inclusive contra sujetos de derecho privado. Explicó que los recursos de amparo y

de hábeas corpus, representan aproximadamente el 90% de los casos conocidos en la Sala Constitucional, de los cuales el 80% son declarados con lugar, con efectos vinculantes. Pudiendo abrirse un procedimiento disciplinario contra quien deba hacer cumplir el fallo. Enfatizando que la referida normativa también prevé sanciones penales a quien recibiera una orden, por parte de la conocida popularmente como “Cuarta Sala”, de cumplir o hacer cumplir el recurso de amparo o de habeas corpus.

La Sala Constitucional de Costa Rica se ha convertido en garante de la eficiencia de las políticas que afectan los derechos fundamentales que se acusan violentados en amparo. El mayor porcentaje de los recursos de amparo corresponden a asuntos de acceso a la salud y laborales, ambientales, de acceso a agua, electricidad, vivienda, educación, internet, entre otros.

En materia de salud, muchos asegurados acuden a la Sala, lo que ha producido la judicialización de la salud. Al respecto, la Caja Costarricense de Seguro Social denunció que esto pone en riesgo la estabilidad financiera y el principio de equidad del seguro de salud, sin presentar datos para respaldar dicha aseveración.

Otro aspecto controversial fue el punto de si la Sala era competente para declarar inconstitucional normas constitucionales cuando se ha

producido una violación del procedimiento establecido para la reforma constitucional o cuando se conculcare un derecho fundamental. En este sentido, indicó que esta sala declaró inconstitucional la prohibición de la reelección por considerarla violatoria del derecho a elegir y ser elegido.

En otro orden, en el año 2009, se dio inicio al Programa de Seguimiento de Sentencias lo que permite actualmente comprobar el estado de ejecución de las sentencias dictadas por la Sala. Dicho programa ha logrado alrededor del 80% de cumplimiento de las resoluciones condenatorias, avanzándose en el cumplimiento voluntario y, lo más importante, en la disminución de conductas lesivas de derechos fundamentales.

Los ciudadanos ven con satisfacción el acogimiento de sus recursos por parte de la Sala constitucional, lo que ha conferido un alto nivel de credibilidad.

Para culminar este magno evento, el Doctor Cesar Pina Toribio presentó la conferencia: ***“Las incidencias de la justicia constitucional en los poderes públicos”***.

Para introducir el tema el Doctor Pina Toribio se refirió a los resultados de la sentencia TC/00168/13 del Tribunal Constitucional. Sostuvo que la

decisión no se limitó a la cuestión específica del caso, sino que avanzó más allá al indicar una serie de medidas que la JCE debía tomar respecto de personas que alegaban el derecho a la nacionalidad dominicana.

Dicha sentencia trajo como resultado la elaboración de un plan nacional de migración. En este sentido, surgió la ley 169-14 mediante la cual se estableció, entre otras cuestiones, un régimen especial para personas nacidas en el territorio irregularmente inscritas en el Registro Civil. Esta sentencia constituye una muestra de la incidencia que tiene el Tribunal Constitucional en los poderes públicos.

Por otra parte, expuso que la Constitución del 26 de enero de 2010 contiene un espíritu progresista, partiendo de que en la misma se estructura un estado social y democrático de derecho, lo cual hacía imprescindible la creación de un órgano encargado de convertir la Constitución en un instrumento vivo. Lo anterior es lo que justifica la existencia del Tribunal Constitucional, cuya misión es garantizar la supremacía de la constitución, la defensa de los derechos fundamentales y el orden constitucional.

El Dr. Pina Toribio explicó que el Constituyente ha configurado una división tripartita del poder, en el cual el Tribunal Constitucional se consagra como un órgano extra poder. En este orden, los poderes

públicos han quedado supeditados a las decisiones del Tribunal Constitucional, que es el máximo intérprete de la Constitución.

Igualmente, hizo referencia a algunas decisiones del Tribunal Constitucional que han incidido de manera especial en los poderes públicos, como la relativa a la inconstitucionalidad de la ley que crea el colegio de abogados, las que han resuelto conflictos de competencia entre los poderes públicos; así como las que han resuelto conflictos vinculados a las expropiaciones de inmuebles realizadas por el Estado.

Finalmente, destacó que el Tribunal Constitucional, en el ejercicio de sus competencias, limita los excesos de los poderes públicos, preserva derechos fundamentales y mejora el funcionamiento de la administración pública.