



REPÚBLICA DOMINICANA

LOS RETOS PARA LA NUEVA JURISDICCION CONSTITUCIONAL DOMINICANA

Introducción

Para el maestro español Diego López Garrido, la Constitución dominicana del 26 de enero de 2010 es la más avanzada de Iberoamérica. Nuestra Constitución, pactada por las dos fuerzas políticas más importantes con representación congresional, se inscribe en una tendencia que tiende a privilegiar la protección y disfrute de los derechos fundamentales y a convertir a la Constitución en una verdadera Norma Suprema.

La Constitución escrita, concebida como un mecanismo de limitación del poder de los gobernantes, o para decirlo con palabras de Alberdi “La Constitución como una verdadera carta de navegación para guiar los destinos de un país”, no siempre ha podido cumplir exitosamente su misión. Ferdinand Lasalle, en 1862 ante una agrupación ciudadana de Berlín, dijo: “Hemos visto, señores, qué relación guardan entre si las dos Constituciones de un país, esa Constitución real y efectiva, formada por la suma de factores reales y efectivos que rigen en la sociedad, y esa otra Constitución escrita, a la que, para distinguirla de la primera, daremos el nombre de la hoja de papel”. Agregando en una segunda conferencia: “En mi anterior conferencia: Demostré a ustedes que era necesario distinguir entre las Constituciones reales y las Constituciones meramente escritas u hojas de papel, haciéndoles ver que la verdadera constitución de un país reside siempre y, únicamente puede residir en los factores reales y efectivos de poder que rigen en esa sociedad. Demostré a ustedes que las Constituciones escritas, cuando no se corresponden con los factores reales de poder de la sociedad organizada, cuando no son más que lo que yo llamaba “hoja de papel”, se hallan y tienen necesariamente que hallarse irremisiblemente a merced de la supremacía de esos factores de poder organizado, condenadas sin remedio a ser arrolladas por ellos”.

En esa misma línea de pensamiento, Walton Hamilton, en 1986, señala con sorna, “Constitucionalismo es el nombre que se da a la confianza que los hombres colocan en el poder de las palabras grabadas en un pergamino para mantener al gobierno a raya”. Indudablemente, “las constituciones más exitosas son aquellas que mejor sirvan para cerrar la brecha entre derecho y realidad, que correspondan a la cultura y constituyan una síntesis fiel del peculiar estado de vida política y social de un pueblo”.

Constitución y canto de sirenas

Al hablarse de Constitución, uno de los aspectos que suele soslayarse es el relativo a la conciencia que tiene una nación de que la necesita como instrumento de autolimitación social. En la obra “Derecho Constitucional”, del maestro argentino Juan Vicente Sola, refiriéndose a la metáfora de Ulises, se expresa lo siguiente: “La Constitución representa la intención de una sociedad de autolimitarse para proteger los valores que más desea. Una analogía puede hacerse con la historia de Ulises y las sirenas que se encuentra descrita en la Odisea. Ulises, temiendo el canto de las sirenas que seducía a los marinos llevándolos a la muerte, ordenó que lo ataran al mástil de su barco para protegerse de la tentación. Los marinos se taponaron sus oídos con cera para ser inmunes al canto de las sirenas



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

mientras Ulises, atado al mástil, escuchaba el canto que no podía tener consecuencias para él. A pesar de los pedidos descarnados que Ulises hacía pidiendo su liberación, sus marinos, cumpliendo sus instrucciones anteriores, lo dejaron atado e incapaz de reaccionar al canto de las sirenas. Su vida y la de sus marinos fueron salvadas porque él reconoció su debilidad y se protegió de ella. La constitución es el intento de la sociedad de atar sus propias manos, de limitar su capacidad para ser víctima de la debilidad que pudiera destruir sus valores más deseados. La experiencia histórica recuerda que las pasiones de un momento pueden llevar al pueblo a sacrificar los principios más elementales de libertad y justicia. Las constituciones son un intento de la sociedad de protegerse a sí misma”.

Naturalmente, como lo expresa el profesor Sola, “la analogía entre la Constitución y Ulises... requiere de un mayor refinamiento ya que Ulises ata sus propias manos pero en cambio, la Constitución obliga a las generaciones futuras”.

La supremacía de la Constitución

Nadie pone en duda que el verdadero nacimiento del constitucionalismo se produjo a finales del siglo XVIII. Como señala el magistrado y maestro Manuel Aragón Reyes, es “con el triunfo político de las ideas ilustradas, cuando el concepto de Constitución, como sinónimo de racionalización del poder, queda inseparablemente unido a la idea de libertad”. Citando a Cassirer, el maestro agrega: “Para la ilustración, razón y libertad van necesariamente juntas; la libertad es la vida de la razón y el ser racional sólo en libertad puede convivir. La racionalidad política descansa en la libertad y por ello la Constitución ha de ser, sobre todo, el instrumento que la garantice, lo que sólo es posible si a su vez se limita el poder”.

Esa es, sin lugar a dudas, la esencia de uno de los logros inmortales de la revolución francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre y el ciudadano de 1789, que en su artículo 16, reza: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada no tiene Constitución”.

La división de poderes y los derechos fundamentales dieron una connotación liberal a la Constitución, complementada por una valoración especial que el modelo Constitucional de los Estados Unidos otorgó a la Constitución, como norma suprema rectora de la convivencia de la vida social y de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Particularmente, expresiva es la afirmación del catedrático Rubio Llorente, al señalar que la Constitución es un “modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permitan el control efectivo de los titulares ocasionales del poder”. O aquella del profesor Aragón, “La Constitución es la norma fundamental que establece la delimitación del ámbito de las libertades de



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

los individuos y de las competencias de los órganos del Estado, bien entendido que la delimitación del ámbito de las libertades ha de significar su garantía y la de las competencias estatales su limitación... La gloria del Estado sólo es posible con la libertad política de los ciudadanos, pues eficacia y libertad, utilidad y control, no son más que dos caras de la misma moneda”.

El propio Aragón nos dice: “El entendimiento de que no hay verdadero Estado constitucional si no lo es democrático y de derecho, y por lo mismo, si la Constitución no es una verdadera norma jurídica superior, capaz de limitar el poder mediante el derecho, de garantizar jurídicamente la soberanía popular y, por ello, de ser fuente inmediata de los derechos de los ciudadanos, conducirá la admisión de que todo ello sólo puede asegurarse (al margen de otras garantías sociales y políticas que son, en el fondo, las más sólidas, pero no por si solas suficientes) si se establece un sistema de control judicial de la constitucionalidad, o más generalmente, de aplicación judicial de la constitución”.

Hoy, lógicamente, se puede decir con Haberle que el “Estado Constitucional de cuño europeo y atlántico se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológico – cultural, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de los partidos y la independencia de los tribunales”.

El desarrollo de la justicia constitucional

El profesor Michel Fromont, en su obra “La Justice Constitutionnelle dans le Monde”, Dalloz, 1926, Paris, señala que la justicia constitucional ha experimentado una expansión continua desde finales del siglo XVIII, situando sus primeros pasos de 1776 a 1914, época en que se produce el nacimiento del control de constitucionalidad en los Estados Unidos, cuyas raíces provienen del sistema jurídico de Inglaterra y la cuestión se remonta al inicio del siglo XVII, cuando el juez Coke, en el caso del doctor Benham, sostuvo la tesis de que el common law tiene un valor superior a la ley real.

Este proceso se vio reforzado por la adopción parcial en América Latina y en Europa del modelo norteamericano.

En América Latina, bajo la inspiración de la obra de Alexis de Tocqueville, “De la Democracia en América”, se distinguen dos categorías de países.

La República Dominicana, en 1844; México, en 1847; Argentina, en 1860; y Brasil, en 1891, adoptaron el principio americano del control por no importa que juez de la constitucionalidad de todos los actos públicos, incluyendo la ley. Debe resaltarse, que el amparo mexicano se inspira del recurso de habeas corpus del common law.

Una segunda categoría de países, partiendo del modelo americano, fueron más allá. Venezuela, en su Constitución de 1858, estableció un sistema mixto: la regla norteamericana de que todo tribunal debe



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

rehusar aplicar una ley contraria a la Constitución; y por otra parte, una regla nueva, según la cual todo ciudadano podía solicitar a la Corte Suprema in abstracto la anulación de la ley principal contraria a la Constitución federal, naciendo así, la acción popular en inconstitucionalidad. Colombia, en ese mismo sentido creó en 1910 la acción popular en inconstitucionalidad.

En Europa, por su parte, algunos países adoptaron el sistema norteamericano: Grecia, a partir de 1847; Noruega, en 1866; Portugal, en 1911, con el artículo 63 de la Constitución; otros países lo tomaron como punto de partida y luego se alejaron rápidamente, Austria, en 1867, creó el Tribunal del Imperio, éste estatúa sobre los recursos de individuos dirigidos contra los actos del Poder Ejecutivo. Suiza, en 1814, en su Constitución, creó un recurso de derecho público correspondiente a la acción en injonction del derecho de los Estados Unidos.

Siglo XX: Implantación de la justicia constitucional

El siglo XX es el siglo de la justicia constitucional. En Europa, tres etapas aparecen: una, después de la primera guerra mundial; la segunda, después de la segunda guerra mundial; y la tercera, después de la caída del comunismo. Veamos algunas precisiones:

1. Terminada la primera guerra mundial se configuran jurisdicciones constitucionales en Alemania, en 1919, con la Constitución de Weimar y la sentencia de 1925 del Tribunal del Imperio; la antigua Checoslovaquia, 1920, crea su Tribunal Constitucional; en Austria, inspirada por kelsen, en 1920, se establece la Corte Constitucional; en Rumania, 1923, se otorga a la Corte de Casación el control constitucional; España, 1931, con la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales; e Irlanda, en 1937, se confía a la Corte Suprema el control de constitucionalidad.
2. Después de la segunda guerra mundial hay una verdadera eclosión de las jurisdicciones constitucionales bajo múltiples modalidades, Europa occidental quería desmarcarse de la Europa comunista. Italia, 1947; Alemania, 1949; Francia, 1958; Suecia, 1975; Portugal, 1976; Bélgica, 1988; se incorporaron a las mismas.
3. La denominada tercera generación de sistemas de justicia constitucional concierne al post-comunismo en Europa central y oriental. Los autores coinciden que en esa parte de Europa la transición del comunismo a la democracia ha sido acompañada de la creación de jurisdicciones constitucionales. Polonia, Croacia, Hungría, Rumania, Ucrania, Rusia, República Checa, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, son ejemplos del surgimiento de jurisdicciones diversas.

El modelo latinoamericano

El desarrollo de la democracia en América Latina, en el siglo XX, particularmente en los últimos 20 años, ha contribuido, y es la opinión del profesor Fromont, "...a la generalización y a la consolidación de la justicia constitucional en todo el continente". La justicia constitucional se ha expandido



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

prácticamente en todos los países de Latinoamérica. Aunque de manera general, los sistemas fueron influenciados por el modelo norteamericano, en las últimas cinco décadas la influencia europea se ha hecho sentir y en la región ha surgido un modelo de justicia constitucional que pretende hacer la síntesis del sistema norteamericano y europeo, que se ha denominado mixto o dual, sin renunciar a explorar otras vías originales.

En la especie se produce la adopción conjunta del control difuso o por vía de excepción, es decir, aquel que permite que un ciudadano en el curso de un proceso o litigio, ante cualquier tribunal, puede alegar como medio de defensa que una ley que se le quiere aplicar es contraria a la Constitución; y del control concentrado o por vía de acción directa, en el cual representantes de la autoridad pública o los ciudadanos, ante una jurisdicción especial o especializada solicitan la expulsión de una norma del ordenamiento afectada de nulidad por ser contraria a la Constitución. En el control difuso la decisión del Tribunal tienen efectos inter partes y el concentrado erga omnes, es decir oponible a todo el mundo.

La especialización de la justicia constitucional: Tribunales constitucionales

La tendencia mundial y regional es a la especialización de la justicia constitucional en la medida, como expresa el maestro Dominique Rousseau, en que “El control de constitucionalidad se ha convertido en un elemento distintivo y característico de un régimen democrático, al mismo título que la separación de los poderes, la independencia del poder judicial, la libertad del sufragio, y el pluralismo de los partidos políticos y de los medios de expresión”. En este orden, no sólo se ha multiplicado la creación de los tribunales constitucionales, sino que se ha producido la expansión competencial de los mismos. Para Aparicio, Barceló, y otros catedráticos de la Universidad de Barcelona: “En Efecto, juntamente, con el originario juicio de constitucionalidad de las leyes, la actuación de los altos tribunales se amplía a otras funciones que son consideradas como especialmente relevantes en el marco de un estado democrático de derecho. En este sentido, se consolidan nuevas atribuciones como la defensa de los derechos y libertades fundamentales por medio de los recursos dirigidos por individuos o personas jurídicas, la verificación de la constitucionalidad de los partidos políticos, la resolución de los conflictos de atribuciones entre los diferentes poderes del estado y, en el contexto de los estados políticamente descentralizados, la función de dirimir los litigios que pudieran derivarse del reparto competencial entre los diferentes poderes del estado”.

El Tribunal Constitucional: Órgano constitucional

Para Aparicio, Barceló y otros, el Tribunal Constitucional “está configurado directamente por la norma fundamental, es decir, forma parte del conjunto de órganos que son considerados troncales para la configuración del modelo de estado cuya ausencia ofrecería un tipo de constitución distinta. El Tribunal Constitucional es, pues, un órgano constitucional. Recurriendo a la ya clásica definición, es un órgano establecido y configurado directamente por la Constitución o, lo que es lo mismo, recibe ipso jure de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición. Es, en



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

consecuencia, la expresión orgánica de la idea de estado que la Constitución proyecta. En suma desde una perspectiva orgánica, nos encontramos con un órgano estatal que en sus relaciones con otros órganos es independiente y autónomo tal como demuestra su regulación en un título aparte de la Constitución y, desde una perspectiva funcional, la actividad que desarrolla es suprema en su ámbito. Para garantizar su independencia se le reconoce, además, autonomía tanto reglamentaria como presupuestaria”.

El caso dominicano

La Constitución del 26 de enero de 2010, fruto del pacto político del 14 de mayo de 2009, entre el Presidente Leonel Fernández y el ingeniero Miguel Vargas Maldonado, tuvo como tela de fondo una consulta popular. La consulta popular se convirtió en un ejemplo modélico de democracia deliberativa; el sentido de responsabilidad, la capacidad de discernimiento, el sentimiento institucionalista y las ansias de una carta substantiva apropiada para los nuevos tiempos, pautó la entusiasta participación de los consultados.

Nuestra Constitución, plena de consenso técnico y político, creó el Tribunal Constitucional con la finalidad de “garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria”. (Art. 184 de la Constitución de la República)

De esa manera, se inicia una nueva etapa que se añade a las pautadas:

Primero: por los artículos 35 y 125 de la Constitución de San Cristóbal, de 1844, que rezan:

- Artículo 35: “No podrá hacerse ninguna ley contraria ni a la letra ni al espíritu de la Constitución; en caso de duda, el texto de la Constitución debe siempre prevalecer”;
- Artículo 125: “Ningún Tribunal podrá aplicar una ley inconstitucional, ni los decretos y reglamentos de administración general, sino en tanto que sean conformes a las leyes”;

En esos artículos se adopta el sistema difuso o judicial review, que penetró a la historia constitucional en 1803, con el famoso caso Marbury versus Madison.

Segundo: por la Constitución de 1924, que en su artículo 65, numeral 5, consagra como atribución de la Suprema Corte de Justicia, “Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fuesen objeto de controversia entre partes, ante cualquier tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general sin que sea necesario que haya controversia judicial,



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución; y

Tercero: por el artículo 61, numeral 1 de la Constitución del 14 de agosto de 1994, conforme al cual “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en única instancia... de la inconstitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los presidentes de las cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada”.

La constitución de 2010, le otorga al Tribunal Constitucional el control directo de la constitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, la potestad de decidir los conflictos de competencia entre poderes del Estado y el control preventivo de los tratados internacionales. Lógicamente, consagra, de forma expresa, el control difuso (Art. 188), “Los Tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento”. De ahí que: “Una de las bondades del vigente sistema de protección de los derechos fundamentales es que todo juez, no importa su rango o jerarquía en la estructura del poder jurisdiccional es juez constitucional y garante de las libertades públicas. Esta novedosa configuración constitucional del poder, en el país, requiere, para que pueda germinar fructíferamente, una nueva cultura política e institucional.”

El poder jurisdiccional

El nacimiento del Tribunal Constitucional se inserta en el hecho de que la Constitución de 2010 ha erigido un nuevo poder del Estado innominado, al que he denominado “Poder jurisdiccional” acuñando el concepto del jurista francés Thierry Renoux.

Para mí, “En el caso dominicano, el nuevo poder jurisdiccional ocupa un lugar decisivo en la protección de los derechos fundamentales, y está integrado por el tradicional Poder Judicial, el Tribunal Superior Electoral y el Tribunal Constitucional. Renoux considera que el poder jurisdiccional designa ‘el poder perteneciente a las jurisdicciones de decir el derecho con fuerza de verdad legal y de expresar de ese modo la soberanía popular en el ámbito propio de sus competencias, resultantes de la Constitución, de las leyes y de los reglamentos...las decisiones de justicia son la expresión del poder coercitivo característico del aparato estatal’.”

De igual manera, expresé, “Al crear dos nuevas altas cortes, en adición a la Suprema Corte de Justicia, el constituyente está apostando por una domesticación jurídica del poder, por una jurisdiccionalización del conflicto político y social, y por una democratización del acceso a la jurisdicción. Se trata de dos órganos extra poder y de uno que ocupa el escalón superior del Poder Judicial, que el constituyente trata de mantener al margen de las coyunturales y veleidosas mayorías electorales y que actualizan el postulado de Montesquieu de que el poder frene al poder. En una democracia verdaderamente constitucional, todos los poderes, incluso y sobre todo los poderes de la mayoría, están limitados. Por



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

eso, no hay forma de que pueda aposentarse legalmente una dictadura pues en un Estado de Derecho todos los poderes, aún el poder soberano del pueblo, está limitado”.

Esto me llevó a afirmar, en conferencia reciente, dictada en la Casa de América, en Madrid, que: “La nación ha diseñado un modelo de reforma que nos blinde, en lo posible, contra la tentativa autoritaria y los golpes de estado. La lucha contra la pobreza no puede realizarse efectivamente sin un marco constitucional y legal que garantice los derechos fundamentales, refuerce la seguridad jurídica y proteja la inversión nacional y extranjera”.

Elección

Los Magistrados del Tribunal Constitucional fueron elegidos el 21 de diciembre de 2011, su juramentación se efectuó el 28 del mismo mes, y el inicio formal de sus actividades se verificó en ocasión de la audiencia solemne, efectuada el 26 de enero, Día de Duarte, del año en curso, en el Aula Magna de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

La elección del 21 de diciembre fue la culminación de un proceso de selección que incluyó aprobación de la ley del Consejo Nacional de la Magistratura, presentación de candidaturas, y múltiples rondas de entrevistas a los candidatos. Debe destacarse que los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura se empeñaron en realizar su tarea con el mayor rigor y transparencia posible. Durante largos meses y largas horas escucharon y cuestionaron una cantidad record de juristas que aspiraban a servir en las altas cortes.

La elección se realizó por el órgano consagrado para tales fines por la Constitución, ejerciendo atribuciones constitucionales e integrado por mandato constitucional. La legitimidad de su elección es igual o mayor que 1997, y sin lugar a dudas, igual o mayor que en el 2001. En el caso de la Suprema Corte de Justicia, la legitimación se reforzó, de manera general, en la medida en que la propia Constitución estableció para su integración una cuota de 75% para jueces de carrera.

Naturalmente, por la limitación propia de los cargos a proveer, notables juristas no resultaron seleccionados. En el ámbito constitucional, este servidor y de seguro el país lamenta la ausencia de Cristóbal Rodríguez, Claudio Aníbal Medrano, Bernabel Moricete, Domingo Gil, Rosalía Sosa, Pedro Balbuena, Cristina Aguiar, entre otros. Como también deplora que connotados constitucionalistas como Eduardo Jorge Prats, Flavio Darío Espinal, Adriano Miguel Tejada, José Darío Suarez, Nassef Perdomo, Miguel Valera, Manuel Valerio Jiminián y Carlos Salcedo, y administrativistas como Olivo Rodríguez Huertas, entre otros, por diversas razones personales o profesionales, no hayan optado por una magistratura en el Constitucional.



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

Para nuestro país, debe constituir un motivo de satisfacción que nuestras altas cortes hayan sido acogidas en la comunidad jurídica internacional y en las uniones de cortes y tribunales especializados regionales, iberoamericanos y mundiales, con especial simpatía.

Funcionamiento del Tribunal Constitucional

Después que nos juramentamos en el Palacio Nacional, celebramos un almuerzo en un restaurant y allí mismo tuvimos nuestra toma de posesión en un Pleno Administrativo *suis generis*. Como no teníamos local empezamos a tratar de conseguir algo provisional. En un exceso de optimismo, pensamos que lo lograríamos en 48 horas. Partimos absolutamente de cero. El primer paso, fue sacarle el RNC al Tribunal, luego, empezar a cumplir con todos los trámites burocráticos que se exigen para que una entidad pública pueda funcionar.

En un esfuerzo extraordinario pudimos organizar, en tiempo record, una Audiencia Solemne, en que estrenando togas y birretes, definimos las líneas maestras del trabajo del Tribunal.

A partir de ese instante se ha trabajado arduamente con el concurso de los poderes del Estado, organismos internacionales, embajadas, iglesias, medios de comunicación, universidades y organizaciones sociales.

De manera muy especial, quiero reafirmar el perenne agradecimiento de nosotros a la Universidad Iberoamericana (UNIBE), desde su Consejo de Regentes, su Rector Magnífico, Dr. Julio Amado Castaños, personal administrativo, docente y de apoyo hasta la gentil recepcionista de La Casona, señorita Claudia Pacheco y el personal de seguridad y mantenimiento. Hemos sido tratados tan bien, que a todos nos ha parecido que hemos estado en nuestra propia sede. El próximo día 6 de julio empezaremos la mudanza para el local provisional del Tribunal Constitucional, en la Plaza de la Bandera. Hemos establecido un interesante diálogo entre la academia y la justicia constitucional.

Organización interna

Concomitantemente con la adaptación a la sede de Unibe, empezamos a dotarnos de una excelente estructura administrativa que sirviera de soporte a la parte jurisdiccional. Aprobamos el organigrama y diferentes manuales para el desempeño de las funciones. Hemos recibido en ese campo una valiosa ayuda del Ministerio de la Administración Pública. Todo el personal del Tribunal, salvo aquel considerado de confianza, será el producto de concursos y evaluaciones públicas, como lo establece nuestra ley orgánica.

Comisiones operativas

Para viabilizar la labor jurisdiccional del Tribunal, en razón de la imposibilidad de dividirlo en salas, procedimos a crear tres comisiones operativas:



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

- a) Comisión operativa de acciones directas de inconstitucionalidad, integrada por tres magistrados;
- b) Comisión operativa de control preventivo de tratados internacionales y conflictos de competencia, constituida por tres magistrados; y
- c) Comisión operativa de revisión de amparo y de sentencias firmes, conformada por seis magistrados.

Cada comisión tiene un coordinador escogido por 1 año, y las mismas son renovadas cada 2 años.

En las comisiones operativas apoderadas por la Secretaría del Tribunal, se reciben los expedientes, se distribuyen, previo sorteo, entre los jueces, procediéndose a su estudio y posterior presentación por un magistrado del proyecto de sentencia al Pleno, que debe aprobarlo o rechazarlo con quórum y mayoría de nueve votos. La aprobación es precedida de amplios, conceptuosos, y hasta encendidos debates que han sabido durar cuatro días, con treinta horas o más de discusiones. En la decisión se hace constar los votos salvados o concurrentes y los votos disidentes.

Una vez adoptada la decisión, se le entrega al Secretario, se envía a un corrector de estilo, es firmada y posteriormente colocada en nuestro portal.

Secretaría del Tribunal

Este órgano instituido por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos constitucionales, desempeña un papel esencial en el Tribunal.

La Secretaria es el principal órgano de apoyo al Tribunal Constitucional. La Secretaria recibe, guarda y tramita los expedientes que cursan ante el Tribunal Constitucional en los asuntos de su competencia, y apoya al Pleno, al Presidente y a los demás órganos administrativos del Tribunal en el desarrollo de sus funciones, sirviendo además como enlace entre el TC y sus usuarios. Los expedientes son sorteados y remitidos a las distintas Comisiones Operativas para la preparación de los proyectos, como indicamos anteriormente, y luego de que son aprobados por el Pleno, la Secretaria vela por el mantenimiento del formato de las decisiones e incorpora los votos particulares, si los hubiere. La Secretaria también apoya al Presidente en la tramitación y notificación de las acciones directas de inconstitucionalidad, teniendo a su cargo la relatoría de las decisiones del Tribunal Constitucional.

Acciones formativas

Hemos desarrollado un vigoroso programa de acciones formativas para magistrados y asistentes constitucionales mediante talleres, conferencias, y cursos. Entre ellos resaltan la sesión de trabajo con el magistrado Pascual Sala, Presidente del Tribunal Constitucional de España, y su conferencia “Dialogo entre las altas cortes”; el taller de “Buenas prácticas para una óptima administración de justicia constitucional” con la participación del profesor Carlos Gaviria, Ex –Presidente de la Corte



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

Constitucional de Colombia y la magistrada Ana Virginia Calzada, Presidenta de la Sala Constitucional de Costa Rica; talleres sobre “La motivación y la argumentación interpretativa en la justicia constitucional” con el profesor Francisco Javier Ezquiaga; y “La construcción del orden social securitario”, ofrecido por el catedrático Ignacio Muñagorri Lagua, ambos de la Universidad del País Vasco, en el marco de una cooperación triangular, incluyendo a la Universidad Autónoma de Santo Domingo; conferencia del magistrado de la Corte Interamericana, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, sobre “El control convencional y los jueces constitucionales; conferencia “La prueba en los procesos constitucionales”, por la catedrática Ana Giacomette; e igualmente “Cuestiones prioritarias de constitucionalidad”, ofrecida por el reputado, abogado francés, François Henri Briard.

De singular relevancia fue la participación de tres jueces del Tribunal en la Novena Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, celebrada, en el mes de mayo, en Cádiz. En esa memorable actividad ostentamos la Presidencia de una de las sesiones y el país fue elegido como sede de la Decima Conferencia, a celebrarse a principios del año 2014.

La formación incluye facilidades para que los asistentes constitucionales puedan realizar maestrías y especialidades. Del mismo modo, hemos decidido celebrar anualmente un congreso internacional de derecho constitucional, y editar un anuario constitucional dominicano, en que se analicen las más destacadas decisiones del Tribunal, y se dé cabida a la doctrina constitucional nacional y extranjera.

Cabe destacar que los magistrados y el Secretario, han asistido a importantes eventos de formación en El Salvador, Honduras y Colombia. Actualmente, las magistradas Leyda Piña, Primera Sustituta de Presidente, Ana Isabel Bonilla y Katia Miguelina Jiménez, participan en Bogotá, Colombia, en el trascendente Encuentro de Magistradas Constitucionales “Por una justicia de genero”.

En los próximos días firmaremos un acuerdo de cooperación con la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, que abarcará la creación de una maestría en constitucional para jueces, letrados y asistentes constitucionales.

Cooperación nacional e internacional

El Tribunal Constitucional ha recibido el apoyo entusiasta de las embajadas de Estados Unidos, Venezuela, España, Francia y México y la representación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con el PNUD representado por doña Valerie Julliard, nos asociamos en un proyecto con el objetivo de “apoyar los procesos de construcción de capacidades internas del Tribunal Constitucional, en lo referente a la transparencia e integridad en la gestión, a través de la implementación de instrumentos eficientes y eficaces, el acondicionamiento y equipamiento de sus instalaciones y la capacitación de su infraestructura tecnológica y su plataforma de recursos humanos, con el fin de garantizar que la gestión de la entidad responda a las necesidades del país, contribuyendo,



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

a través de la defensa y preeminencia de la norma constitucional, a la protección efectiva de los derechos políticos, sociales, económicos y jurídicos de la población”.

Esto implicará la implementación del sistema de transparencia documental y del sistema del centro de gestión del SIGOB (Gestión para la Gobernabilidad).

En adición hemos concertado otros importantes acuerdos, tales como:

- FINJUS – TC
Con el mismo se busca “desplegar esfuerzos conjuntos en el fortalecimiento de los espacios de cooperación entre el Sistema de Justicia y la Sociedad Civil, tendentes a robustecer la justicia constitucional dominicana”.

“Coordinar programas de divulgación y capacitación para grupos locales y redes ciudadanas en las áreas previamente identificadas a partir de las necesidades del sector”.

“**EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL y LA FUNDACIÓN INSTITUCIONALIDAD Y JUSTICIA, INC. (FINJUS)** podrán promover y coordinar congresos, seminarios, talleres, cursos, foros, conferencias, observatorios, asesorías, programas de entrenamiento, perfeccionamiento y actualización, investigaciones, levantamiento de datos e informaciones útiles para la mejora del servicio que brinda **EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**”

Este acuerdo ha sido sumamente valioso para el Tribunal Constitucional, facilitándonos el contacto con la Sala Constitucional de Costa Rica, los Tribunales de España y Perú, y la Corte de Colombia.

- Corte de Colombia – TC
El 29 de marzo de este año, firmamos un acuerdo de cooperación técnica con la Corte Constitucional de Colombia, presidida por el Magistrado Dr. Gabriel Eduardo Mendoza.

La cooperación bilateral establecida a través del Acuerdo permitirá a ambas instituciones la realización de programas y actividades que contribuyan al desarrollo y el fortalecimiento de la justicia constitucional en ambos países. Para ello, se acordó definir un plan de cooperación que refleje compromisos y calendarización de actividades de formación e intercambio de experiencias, implementación de pasantías de letrados, entre otras actividades. También se acordó establecer formas de medidas de colaboración a ser puestas en práctica para fortalecer recíprocamente los conocimientos, capacidades, habilidades y experiencias de las partes.



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

- USAID – TC

Un memorando de entendimiento (MDE) fue suscrito el 23 de abril del presente año, entre la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Tribunal Constitucional.

La ejecución de este memorando ha resultado esencial para que el Tribunal pudiese dar sus primeros pasos y aprovechar las experiencias de la Corte de Colombia y de la Sala de Costa Rica. En el marco del mismo se prevé:

1. Desarrollo de un modelo de Gestión para el Tribunal Constitucional;
2. Diseño de la Secretaría del Tribunal Constitucional;
3. Capacitación e intercambio de experiencias compartidas sobre procedimientos constitucionales y sentencia constitucionales;
4. Apoyo a otras actividades contenidas en el Plan Estratégico del TC.

El apoyo de USAID al Tribunal Constitucional se acaba de manifestar de manera altruista. En ocasión de la clausura de su programa de justicia, nos donaron equipos y mobiliario que nos servirán enormemente.

La cooperación se desarrollará de mayo de 2012 a mayo 2014. La USAID estuvo representada por el distinguido señor James E. Watson, con la destacada participación de doña Lisette Dumit.

- MAP - TC

El Ministerio de Administración Pública y el Tribunal Constitucional, en fecha 4 de enero de 2012, cuando apenas cesaban los festejos del año nuevo, firmamos un convenio de cooperación técnica, les recuerdo que nuestra juramentación se realizó el 28 de diciembre. Señalo que fuimos gratamente impresionados por la consolidación de la capacidad técnica y gerencial del Ministerio. Aunque el Tribunal Constitucional tiene autonomía administrativa, en lo que se crea la carrera constitucional, el personal a su servicio se regirá por los principios relativos al estatuto de la función pública. Nos sentimos complacidos con la colaboración recibida. El Ministerio de Administración Pública se comprometió a:

1. Apoyar en el diseño de la estructura organizacional del Tribunal Constitucional;
2. Asesorar en el diseño de la estructura de cargos para el adecuado funcionamiento del Tribunal Constitucional;
3. Asesorar en el diseño de implantación de los sistemas y subsistemas de gestión de recursos humanos en el Tribunal Constitucional;



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

4. Acompañar los funcionarios del Tribunal Constitucional en el proceso de reclutamiento y selección del personal que integrará su estructura;
5. Facilitar la autoevaluación por parte del Tribunal Constitucional para diagnosticar anualmente su gestión y definir planes de mejora.

Casos recibidos

El Tribunal Constitucional heredó de la Suprema Corte de Justicia un importante número de casos, a los cuales se han agregado los que hemos recibido directamente.

En la actualidad, tenemos un total de 268 casos de Acción Directa de Inconstitucionalidad, de los cuales 221 fueron interpuestos ante la Suprema Corte de Justicia y 46 ante el Tribunal Constitucional. El expediente de mayor antigüedad pendiente de resolver data del año 1994. Hay otro de 1995, 2 de 1996, 6 de 1998, 8 de 1999, 12 de 2001, 17 de 2002, 19 de 2003, 21 de 2004 hasta completar la cifra antes señalada.

Acción Directa en Inconstitucionalidad

* * *

Año	Cantidad
2012	47
2011	32
2010	15
2009	21
2008	14
2007	18
2006	15
2005	11
2004	21
2003	19
2002	17
2001	12
2000	08
1999	08
1998	06
1996	02
1995	01
1994	01

Total: 268 Expedientes



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

Del total de casos, aproximadamente, se han interpuesto: 97 acciones contra Leyes, 48 acciones contra Resoluciones, 43 acciones contra Actos Judiciales, 38 acciones contra Decretos, 13 acciones contra Reglamentos, y 8 acciones contra Actos de la Administración.

En el ámbito de la revisión de decisiones jurisdiccionales, tenemos 39 expedientes, 4 del 2011, y 35 de lo que va de año, el 98% de estos casos son contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto al control preventivo de los tratados internacionales, recibimos 3 del 2011, y han ingresado 5, de estos casos, 6 han sido fallados y los 2 restantes, lo serán en los próximos días.

Como es de esperar en lo relativo a los conflictos de competencia entre los poderes públicos, hasta el momento, sólo tenemos 1, que se encuentra pendiente de fallo.

La revisión de sentencias de amparo se anuncia como una actividad creciente. En la actualidad, tenemos un total de 82 casos de Revisión de Sentencias en materia de Amparo, de los cuales 27 fueron interpuestos ante la Suprema Corte de Justicia y 55 ante el Tribunal Constitucional.

Los recursos se han interpuesto contra decisiones de tribunales de la jurisdicción civil y comercial, del Tribunal Superior Administrativo, de tribunales de jurisdicción penal, de jurisdicción original, del Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes, del Tribunal Superior Electoral, y de las jurisdicciones laborales.

El Tribunal Constitucional tiene la obligación de convocar a audiencias públicas en los casos de recurso de inconstitucionalidad por acción directa y facultativamente, para conocer de revisión de sentencias de amparo.

Los pasados días lunes 18 y viernes 22 de los corrientes, se celebraron nuestras primeras audiencias, 14 en total, en la Sala Augusta de la Suprema Corte de Justicia, que generosamente nos ha brindado sus facilidades desde el inicio de nuestras actividades. Nuestra segunda sesión de audiencias está prevista para finales del mes de julio.

Las audiencias seguirán efectuándose en la sede de la Suprema Corte hasta que se construya el local definitivo de nuestra entidad. Hemos adoptado las medidas pertinentes para que los fallos se produzcan en el plazo indicado por la ley, a partir del momento en que se encuentren en estado de fallo.

Tres decisiones

En apenas cinco meses, hemos podido poner en funcionamiento el Tribunal Constitucional, y se están produciendo un número, cada vez mayor, de decisiones. A manera de ejemplo mencionaré sólo tres:



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

- *Sentencia "armas de fuego"*

La Sentencia TC/0010/12, sobre la revisión de una sentencia en materia de amparo, contiene tres aspectos a destacar. En primer lugar, el TC consideró que el derecho de propiedad es de naturaleza patrimonial fundamental, y que cuando este derecho recae sobre un arma de fuego, su ejercicio está condicionado y limitado válidamente por ley. Una de estas limitaciones, según el Tribunal, radica en que es necesario contar con la licencia para porte y tenencia de armas de fuego expedida por el Ministerio de Interior y Policía. Un segundo aspecto a señalar es que el TC estableció que el Ministerio de Interior y Policía tiene la facultad de otorgar y revocar las licencias, pero que si desea revocar una licencia debe dar motivos razonables y por escrito, lo cual no había ocurrido en la especie. En tercer lugar, el Tribunal indicó que debido a los preocupantes índices de violencia intrafamiliar, lo que supuestamente habría ocurrido en la ocasión, se justifica que el arma de fuego sea incautada provisionalmente mientras se conoce del caso. Estableció que si había una condena la incautación devendría en definitiva, pero que si no se determinaba la responsabilidad penal del propietario del arma, ésta debía serle devuelta. En su decisión, el Tribunal consideró compatible con la Constitución la “Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer” y, reconoció la obligación del Estado bajo dicho tratado de tomar todas las medidas necesarias para proteger a la mujer.

- *Sentencia “Pensión y unión Consensual: Lauriana Villar”*

La Sentencia TC/0012/12, permitió al Tribunal referirse, nuevamente, a la especial trascendencia y relevancia constitucional como requisito de admisibilidad del recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

Los hechos del caso se referían a una señora que estuvo en unión libre con un miembro de las Fuerzas Armadas que falleció. Al solicitar a la Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas que le fuera asignada la pensión, la respuesta obtenida por la recurrente requería que ella presentase el acta de matrimonio.

Para establecer la procedencia del otorgamiento de la pensión en este caso, el Tribunal citó lo decidido por la Suprema Corte de Justicia en fecha 17 de octubre de 2001, admitiendo como válida una unión consensual de hecho en determinadas circunstancias. Según el TC, las uniones consensuales son manifestaciones innegables de nuestro tiempo y realidad nacional. En apoyo de su tesis, el Tribunal citó varias disposiciones legales que permiten el acceso a ciertos beneficios a personas en uniones consensuales de hecho. Por ello, al examinar el contenido y alcance del artículo 55.5 de la Constitución, y confrontarlo con el artículo 252 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, el Tribunal dictó una sentencia interpretativa y concluyó que este último, para ser compatible con la Constitución, debe ser entendido del modo siguiente:



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

“Tendrá derecho a pensión el o la sobreviviente de un matrimonio o de una unión marital de hecho con por lo menos un año de duración, salvo el caso de que hayan engendrado hijos o que el fallecimiento hubiere sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247”.

- *Sentencia “ACOPROVI”*

En este caso pendiente de fallo desde 2001, la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI) interpuso una acción en inconstitucionalidad contra la Resolución No. 130/62, del Ayuntamiento del Distrito Nacional, que establece un impuesto sobre viviendas suntuarias y solares urbanos no edificados, en adición a la Ley 18-88, que dispone dicho tributo para todo el territorio nacional.

En este caso el Tribunal pronunció la nulidad de la antes referida resolución, por no ser conforme a la Constitución, señalando, entre otras razones, que:

1. Pretender el cumplimiento de la Resolución 112/2000 constituiría una doble tributación ya que es un cobro idéntico al que establece la Ley sobre Viviendas Suntuarias No. 18-88 del 5 de febrero de 1988, modificada por la Ley No. 288-04 del 2004;
2. La doble tributación es contraria al principio de legalidad que consagra el imperio del Derecho y descansa claramente en la idea de que los poderes públicos, no pueden actuar de manera arbitraria, que deben enmarcar sus actuaciones de conformidad con los procedimientos reconocidos en la Constitución y las leyes;
3. La doble tributación o doble imposición se genera en el caso de la especie, cuando se confunden entre sí leyes tributarias que exigen, respecto de un mismo contribuyente, el pago de diversos impuestos, todos destinados a satisfacer la misma materia gravable, es decir, generados por un mismo concepto, perjudicando al contribuyente, pues se le obliga a aportar al Estado en condiciones que no son de justicia y equidad.

Estas decisiones, junto a 23 más, se encuentran a disposición de todos en la web del Tribunal Constitucional. Esas sentencias deberán ser analizadas desde el punto de vista de la técnica jurídica y su calidad, jamás utilizando parámetros que en materia institucional no son aplicables, como el costo estimado de un número limitado de ellas. Y es, queridos amigos, que el oro mayor, como diría Neruda, que puede tener una sociedad y un Estado social y democrático de derecho, es el respeto y vigencia plena de su Constitución. El precio de la justicia constitucional sólo puede medirse por el menor o mayor grado de vigencia del Estado constitucional.

Tareas del porvenir



REPÚBLICA DOMINICANA

Los Retos para la Nueva Jurisdicción Constitucional Dominicana
Dr. Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

Dios mediante tendremos un nuevo local provisional el próximo mes, lo que repercutirá en un mejor desenvolvimiento de nuestras actividades.

En el día de mañana, en jornada que se extenderá el fin de semana, el Tribunal Constitucional celebrará su primer Seminario de Planificación Estratégica, insumo esencial para el diseño del plan estratégico que abarcará los años 2012 a 2015. Aspiramos a ser el primer Tribunal digital dominicano, con políticas de cero papel, ofreciendo justicia a tiempo y de calidad.

En el mes de noviembre realizaremos la visita inicial del Tribunal a todas las provincias del país, a razón de cuatro por año. Lógicamente, este proyecto arrancará en San Cristóbal, con la colaboración entusiasta de la Comisión Permanente de Efemérides Patrias. Para esa fecha se habrá realizado el concurso para los letrados del Tribunal y el relativo al logo del Tribunal. Nuestros magistrados han demostrado una gran capacidad de trabajo y profundo sentido de compromiso.

Construir un Tribunal no es tarea fácil, pero no nos falta ni la determinación ni el coraje para cumplir con nuestras responsabilidades.

Quisiera destacar, el apoyo que ha recibido el Tribunal del Presidente de la República, citaremos su disposición de dejar iniciados los trabajos de la sede definitiva del supremo intérprete de la Constitución, su apreciada cooperación para dotarnos de facilidades de transporte, y su comprensión al disponer que en el presupuesto complementario se asignen las partidas necesarias para su normal organización y funcionamiento. Las partidas solicitadas fueron reajustadas en Hacienda, razón por la cual tenemos a bien solicitar, públicamente, a la honorable comisión bicameral del Congreso Nacional, que acoja para el Tribunal Constitucional, lo asignado por Hacienda, garantizando así que pueda acometer exitosamente todas las tareas necesarias para operar a plena capacidad.

Conclusión

La constitucionalización del orden jurídico es casi una verdad absoluta. Como dice Favoreu, “el juez constitucional por su papel principal en la interpretación de la Constitución, le da sentido a esta y la hace viviente”.

Sabemos la grave responsabilidad que recae sobre cada uno de nosotros, con la ayuda de Dios, quien todo lo puede, esperamos tener la recompensa del deber cumplido, para que en lo porvenir la Constitución sea la biblia institucional de la Patria inmortal de Duarte, que irradie su luz de justicia al Estado social, contribuyendo a la preservación de nuestra identidad nacional y al alejamiento para siempre del fantasma de la tiranía y la opresión, que ha adoptado nuevas formas como el crimen organizado. Viva la Constitución dominicana!

Muchas gracias.