

Características y estructura de la constitución dominicana

De manera general, se puede señalar que las Constituciones Dominicanas han sido escritas, unidocumentales, rígidas y de mediana extensión. Sin embargo, hemos tenido algunas Constituciones breves, como la de 1872, que tenía 72 artículos. La actual constituye una excepción al modelo ya que al tener 277 artículos es considerada, por muchos, como extensa.

La Constitución para el Siglo XXI: 26 de enero de 2010

El Presidente Leonel Fernández consideraba en el año 2005, que una nueva reforma a la Constitución dominicana era una necesidad nacional, señalando: “la primera necesidad se fundamenta en el hecho de que en la reforma del año 1994, quedaron algunas lagunas, y quedaron algunas disfunciones en la Constitución actualmente vigente, además del hecho, de poder fortalecer los derechos fundamentales y las garantías de esos derechos fundamentales de esa primera generación de derechos. Pero al mismo tiempo incluir una tercera generación de derechos que no tienen representación constitucional en la República Dominicana”. (Visión y Análisis Comparativo de Reformas Constitucionales en Iberoamérica, Senado de la Republica, junio 2005, Santo Domingo, Pág. 23)

El Presidente dominicano abogó, igualmente por una representación de los dominicanos del exterior en el órgano legislativo; la incorporación del derecho de amparo y la figura del Defensor del Pueblo a la Ley Sustantiva; el otorgamiento de categoría constitucional al derecho al honor, a la fama y a la intimidad. Concluyó su intervención abogando por un consenso de los partidos políticos, sector privado, sociedad civil y las academias para lograr una constitución que propicie una reforma integral del Estado, que se corresponda con las aspiraciones de progreso, bienestar, democracia, libertad y de justicia social del pueblo.

La Consulta Popular

Mediante el Decreto 323-06, el Presidente de la Republica designo una comisión de juristas con la finalidad de “...preparar, mediante las consultas que fueren necesarias, un documento en el que se recojan las propuestas que hayan sido identificadas en torno a los aspectos a ser modificados, así como las recomendaciones de modificaciones que hayan alcanzado el mayor nivel de consenso.”(Artículo 2)

La comisión designada por el Presidente de la República estuvo integrada por los juristas: Dr. Raymundo Amaro Guzmán, Dr. Julio Cesar Castaños Guzmán, Lic. Pelegrín Castillo, Dr. Flavio Darío Espinal Jacobo, Dra. Aura Celeste Fernández, Dr. Luis Gómez Pérez, Dr. Milton Ray Guevara, Lic. Eduardo Jorge Prats, Dra. Licelott Marte, Dr. César Pina Toribio, Lic. Leyda Margarita Piña, Dr. José Darío Suárez y Lic. Adriano Miguel Tejada.

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.

Con la Consulta Popular, en la redacción del proyecto de reforma se logró una especie de consenso técnico. El consenso político necesario, primero, para la aprobación congressional de la ley de reforma, y segundo, para la aprobación por la Asamblea Nacional del proyecto, se materializó mediante un acuerdo, el 14 de mayo de 2009.

En efecto, la Constitución del 26 de enero de 2010 fue pactada entre el Presidente Leonel Fernández y el ingeniero Miguel Vargas Maldonado, líder del principal partido de oposición, el Partido Revolucionario Dominicano. En la declaración conjunta de ambos se expresa las razones del pacto: “Reformar la Constitución debe ser una obra colectiva, por el respeto que debe inspirar la Ley Suprema de la Nación y por su vocación de estabilidad y permanencia. Esta reforma ha venido siendo reclamada desde diversos sectores de nuestra sociedad, y son estas las razones que motivaron que después de un proceso de consulta popular y la redacción de un proyecto a cargo de una comisión de juristas designada por el Poder Ejecutivo, se remitiera al Congreso Nacional el proyecto de reforma que en estos momentos conoce la Asamblea Nacional, en función de Asamblea Revisora”.

Los puntos acordados en la referida declaración versaron sobre la forma de atribución de la nacionalidad dominicana, la congelación de la matrícula de miembros de la Cámara de Diputados, la elección de legisladores en representación de dominicanos residentes en el exterior, la creación de los diputados por representación nacional, la celebración de las elecciones congresuales y municipales en un mismo año, la consagración de disposiciones constitucionales necesarias para la modernización, profesionalización, e institucionalización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y la prohibición de la reelección presidencial consecutiva.

La reforma de la Constitución fue integral. El texto de 2010 contiene avances en el plano de lo real que deben mejorar el funcionamiento del régimen político dominicano. Así, en el ámbito de los derechos fundamentales, además de un amplio catálogo, la Constitución establece garantías para su efectividad, como son la tutela judicial efectiva (Artículo 69), el hábeas data (Artículo 70), el hábeas corpus (“preexistente” en el Artículo 71), el amparo (Artículo 72), y la nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional (Artículo 73).

La creación del Tribunal Constitucional agrega un trascendente elemento de control, de repercusión directa en las actuaciones de los poderes públicos. Este Tribunal fue creado “para 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.” (Artículo 184 de la Constitución)

La Justicia Constitucional

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 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, 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 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.

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 géneris. 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.

Organización interna

Comisiones operativas

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

- 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.

De esta organización empírica pasaremos a un modelo de gestión estructurado con la cooperación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional.

La ocasión es propicia para preguntarse ¿En qué momento del desarrollo del derecho constitucional, se crea el Tribunal Constitucional? El decano Georges Vedel, al inaugurar una jornada sobre la constitucionalización de las ramas del derecho, en 1998, consideró “Es incontestable que desde hace más de 25 años el derecho constitucional figura en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho operatorio situado al nivel jerárquico más elevado”.

Ese proceso vivido en Francia, y que se está desarrollando actualmente entre nosotros, nos conduce a plantearnos en el marco del proceso de constitucionalización del derecho, la Constitución ¿no es un nuevo derecho común? El profesor Daniel Gaxie señala que, ninguna rama del derecho escapa a la influencia del derecho constitucional, citando una decisión del Consejo Constitucional, de fecha 9 de noviembre de 1999, según la cual, el artículo 1382 del Código Civil, surge de una exigencia constitucional, aquella “planteada por el artículo 4 de la Declaración de 1789, del que resulta que todo hecho cualquiera del hombre que cause a otro un daño obliga a aquel por cuya culpa sucedió a repararlo”. Sin hablar del tratamiento constitucional de nociones como la libertad individual, la propiedad, la igualdad ante la ley, entre otros. A ese movimiento no escapa el derecho de familia, derecho del trabajo, ni el derecho procesal penal, ni el derecho penal, ni el derecho de medio ambiente.

Permítanme citar, nuevamente, al profesor Gaxie quien nos dice, refiriéndose a la constitucionalización de los derechos, “Un temor debe ser disipado: la constitucionalización de las diferentes ramas del derecho no es sinónimo de imperialismo o de voluntad de hegemonía constitucional! Cada disciplina guarda su originalidad. Constitucionalización significa solamente que todas tienen en lo adelante una matriz común, la Constitución como es definida e interpretada por el Consejo Constitucional; que los principios que integran estas disciplinas, en el sentido filosófico del término, no se encuentran en ellas mismas sino en la materia constitucional; que la evolución de nociones, de regímenes jurídicos, de los instrumentos particulares propios a cada disciplina, depende de la evolución, de las interpretaciones por el Consejo Constitucional de los principios constitucionales. Por otra parte, la constitucionalización es menos el producto de una imposición que de una relación de diálogo y complementariedad entre la materia constitucional y las otras disciplinas”. O como diría el profesor Dominique Rousseau “el derecho constitucional se ha convertido en un derecho de armonización”. Ese mismo razonamiento ha permitido afirmar que la constitucionalización del derecho, otorgando progresivamente una misma base a las diferentes ramas del derecho, atenúa la clásica distinción derecho público - derecho privado, en consecuencia, todo derecho procede en lo adelante de la Constitución.

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 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 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”.

Conclusión

La Constitución de 2010 ha convertido a todos los jueces ordinarios y especializados en jueces constitucionales. Se pretende hacer de la Carta Magna una Constitución viva. En el artículo 6 se consagra el principio y el derecho ciudadano a la supremacía de la Constitución cuando se afirma: “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetas a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado”. Esperamos que así se haga realidad que, la República Dominicana sea un verdadero Estado social y democrático de derecho.