



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Conferencia pronunciada por el

DR. MILTON RAY GUEVARA

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**“ROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN UN ESTADO
SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO”**

**En ocasión de la Jornada de Reflexión sobre el Rol de las Altas
Cortes en un Estado Social y Democrático de Derecho**

16 de septiembre de 2015

Auditorio Leonel Rodríguez Rib, Universidad APEC

Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional

República Dominicana



Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

Buenas noches amigas y amigos:

En esta honrada oportunidad que me ofrece el decanato de derecho de esta prestigiosa institución académica, Universidad APEC, que dirige el acrisolado académico y magistrado Alejandro Moscoso Segarra, no vengo a decir nada nuevo, corriendo el riesgo de desencantarlos. Vengo a compartir con ustedes ideas y criterios que he manifestado en múltiples oportunidades, ya sea en la cátedra universitaria, en artículos, libros o intervenciones públicas. Pongo en práctica la sabia recomendación del ilustre dominicano y periodista Don Rafael Herrera, director del Listín Diario, quien señalaba en sus famosos editoriales, que para lograr atención o comprensión de un tema, había que repetirlo sin importar las veces.

Abordare, entonces, el rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho.

I. Del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social: surgimiento de la jurisdicción constitucional

El constitucionalismo, cuyo verdadero nacimiento se produjo a finales del Siglo XVIII, constituyó en sus inicios una manifestación de la cultura individualista afianzada tras las revoluciones liberales acontecidas en los Siglos XVII y XVIII, es decir, tras la revolución Inglesa de 1688, la Revolución estadounidense que dio lugar a la declaración de su independencia en 1776 y la Revolución francesa de 1789. Con ello se logró la conquista y el afianzamiento de un conjunto de libertades prefiguradas en las ideas ilustradas y es con el triunfo de estas ideas, como señala el Maestro Manuel Aragón Reyes, cuando el concepto de Constitución, como sinónimo de racionalización del poder, queda inseparablemente unido a la idea de libertad. Citando a Cassirer agrega que “Para la ilustración, razón y libertad van necesariamente juntas: la libertad es la vida de la razón y el ser racional solo 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 solo es posible si a su vez se limita el poder.” Por tanto, estos dos postulados, libertad y control del poder político para asegurarla, son premisas básicas del constitucionalismo liberal.

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

A pesar de los antecedentes ingleses, es en los Estados Unidos donde acontece la primera concreción en un texto constitucional de las ideas de corte liberal, como se puede apreciar en su Declaración de independencia (4 de julio de 1776), la Constitución Federal (17 de diciembre de 1787) y las diez primeras enmiendas de derechos o *Bill of Rights* (1791). Tras una marcada diferenciación entre poder constituyente y poderes constituidos, el constitucionalismo norteamericano se concentró en garantizar una serie de derechos de acento preeminentemente individualista, como es el caso de la propiedad y los derechos de libertad. Esta reacción, surge como consecuencia de la reivindicación de los derechos vulnerados a los colonos por el Parlamento de Londres y que en esencia, eran protegidos por el *Common Law*. Se trata, pues, de una concepción garantista sobre la base del derecho natural que prescribía la existencia de unos derechos inalienables e imprescriptibles reconocidos al ser humano, en consonancia con las ideas del filósofo John Locke.

La desconfianza en el parlamento inglés y la experiencia de las primeras asambleas legislativas de los Estados Unidos, fueron terreno propicio para la aparición de la justicia constitucional en ese país, (*Judicial Review*) con el objetivo de garantizar la supremacía constitucional. Esta, como afirma Asensi Sabater, se encontró directamente relacionada con su finalidad de garantía de los derechos individuales y del funcionamiento de la estructura federal. La duda acerca de quién sería entonces el guardián del orden constitucional, quedó tempranamente satisfecha, a través de algunos hechos históricos trascendentales y cuyas raíces, como bien señala el Profesor Michel Fromont, provienen del sistema jurídico de Inglaterra. La cuestión se remonta al inicio del siglo XVII, cuando el juez Coke, en el caso del doctor Bonham, sostuvo la tesis de que el *common law* tiene un valor superior a la ley real.

Durante el proceso constituyente federal en los Estados Unidos, la publicación de El Federalista (*federalist papers*), una serie de artículos de James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, contribuyó a forjar la idea de que la forma idónea de asegurar la supremacía de la Constitución y el control del poder legislativo era reconocer en los tribunales a los guardianes de la Constitución. Esta tesis es acogida en la jurisprudencia, especialmente a partir de la histórica sentencia *Marbury vs. Madison* en 1803, en la que el juez John Marshall de su puño y letra escribió aquellos párrafos inmortales que dicen que “o bien toda ley contraria a la constitución es nula o bien las constituciones escritas serían

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

absurdas tentativas para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable.” Mientras que la Constitución aparece como instrumento normativo que garantiza las libertades individuales, los jueces son vistos como los guardianes del orden constitucional. Esta es la génesis del denominado “*control constitucional difuso*”.

Europa, tendrá que esperar un siglo después para el surgimiento de la justicia constitucional, debido a que el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano era coincidente con una exacerbación del poder legislativo, lo cual se justifica por el rol que jugó el parlamento en la lucha por el rescate de las libertades, mutiladas durante el *Ancien Régime*. Concomitantemente, se concibió a la ley como el mecanismo ideal para tutelar la libertad individual contra intervenciones estatales indebidas y las injerencias de otros ciudadanos. Esto justifica la noción meramente formal de la Constitución que caracterizó la tradición jurídica de estos países durante el Siglo XIX, concebida básicamente como un instrumento en el que se hacía constar el reparto de las competencias de los poderes del Estado.

Dadas tales circunstancias, este no era un terreno propicio para construir la justicia constitucional, a pesar de los esfuerzos de *Sieyes*, quien, coherente con su distinción entre Poder constituyente y poderes constituidos, diseñó un órgano de defensa de la Constitución (*curia constitucional*). Partiendo de esta lógica, el catedrático Javier Tajadura Tejada, citando a *Siéyes*, destaca lo siguiente: (...) «Una Constitución o es un cuerpo de leyes obligatorias o no es nada. Ahora bien, si es un código de leyes obligatorias, resulta preciso preguntarse dónde residirá el guardián, la magistratura de ese código. (...) Por otra parte, Si deseamos dotar de garantías y salvaguardar a la Constitución mediante un freno saludable que contenga a cada acción representativa sin desbordar los límites de su procuración especial, debemos establecer un Tribunal Constitucional». Esto es, un verdadero cuerpo de representantes con la misión especial de juzgar las reclamaciones contra todo incumplimiento de la Constitución».

Sin embargo, estas ideas no maduran sino hasta un siglo después, cuando se insiste en la necesidad de someter la actividad legislativa a control y surge entonces la pregunta acerca de quién debía ser el *guardián* de la Constitución. Recordemos que mientras para Carl Schmitt el Jefe de Estado debía ejercer este



Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

rol, el jurista austríaco Kelsen propuso un modelo de control de constitucionalidad de las leyes confiado exclusivamente a un Tribunal Constitucional, independiente del Poder Judicial. Esta última tesis sirvió de inspiración, con sus variantes particulares, para la creación del Tribunal Constitucional de Checoslovaquia y Austria en 1920. En esa misma época, 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; 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.

En Europa, el surgimiento de la justicia constitucional, es consecuencia de la crisis del parlamentarismo que desembocó, entre otras cosas, en la necesidad de imponer límites a la actividad legislativa y un replanteamiento de la fuerza normativa de la Constitución que coincide con la ampliación de la participación política a través del sufragio universal y el surgimiento de los partidos de masas. Surgen posteriormente las primeras expresiones institucionales del constitucionalismo del Estado social. La Constitución de Querétaro de 1917, en México; la Constitución de Weimar de 1919, en Europa, constituyen el prototipo del Constitucionalismo democrático y del Estado social. Estas ideas encuentran sus antecedentes inmediatos en la crisis del Estado liberal que se empieza a gestar a finales del Siglo XIX.

Sin quitar méritos al valor histórico de la Constitución de Weimar para el constitucionalismo democrático y social, lo cierto es, siguiendo a Asensi Sabater que la relevancia de la dimensión social en las relaciones políticas, concebida desde un ideal de justicia e igualdad, se remonta mucho más allá de los comienzos del constitucionalismo, tanto en la tradición social cristiana como en el socialismo utópico de Louis Blanc, el anarquismo y en pleno desarrollo de la sociedad industrial con el pensamiento marxista.

Ya en la declaración de derechos de la Constitución Jacobina de 1793 el artículo 21 establecía que *“la beneficencia pública es una deuda sagrada. La sociedad debe asegurar la subsistencia a los ciudadanos desgraciados, proporcionándoles trabajo o garantizando los medios de subsistencia a los que están incapacitados para trabajar”*. Asimismo, el artículo 22 de este documento estableció que la



Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

instrucción pública es una necesidad para todos. El catedrático Manuel Martínez es otro de los autores que enfatiza que la idea de la democracia social es una de las nociones capitales, una de las ideas-fuerza de la revolución romántica francesa de 1848. Años después, en 1850, destaca el denominado “Proyecto de la Monarquía de la reforma social”, popularizado por Von Stein y a cuya noción responde la política de reformas sociales bismarckianas en Alemania. Este proyecto consistía en la existencia de una monarquía autoritaria que limitaba el ascenso de la burguesía ganándose el apoyo de la clase obrera urbana mediante una política de reformas sociales, con el fin de debilitar a la burguesía ascendente e integrar a la clase obrera en un orden tradicional dominado socialmente por la nobleza.

Sin embargo, estas ideas quedaron largo tiempo en suspenso. No es sino después de la Segunda Guerra Mundial cuando los distintos Estados se ven en la necesidad impostergable, ante las trágicas secuelas de la guerra, de replantearse una reforma social integral. Esto coincide con 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; España, 1979; Bélgica, 1988; se incorporaron a las mismas.

La crisis económica y social obliga a plantearse un nuevo modelo de Estado, que trae consigo una nueva concepción del derecho, la política, la economía, la justicia y en fin, del papel del Estado en la vida social. Es en este período donde alcanza éxito la fórmula del “Estados social de Derecho” acuñada por el jurista alemán Hermann Heller, ampliamente aceptada en el constitucionalismo europeo. La ley fundamental de Bonn de 1949, define al Estado como democrático y social; la Constitución italiana de 1948 persigue objetivos de igualdad sustancial entre ciudadanos, reconoce el derecho al trabajo y el deber de promover aquellas condiciones que lo hagan efectivo; la Constitución francesa de 1946 cataloga a la República como indivisible, laica, democrática y social; la Constitución española de 1978 indica que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho; la Constitución de Polonia de 1997 proclamaba: “Estado democrático de derecho que garantiza los principios de la justicia social”. Como diría Peter Haberle: las fórmulas varían, pero en el fondo quieren decir lo mismo: el Estado constitucional comprometido con la *justicia social*.



Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que la plasmación constitucional de la cláusula del Estado social se corresponde con la expansión de las jurisdicciones constitucionales en Europa y América. En Europa central y oriental 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 esas jurisdicciones. El desarrollo de la democracia en América Latina, particularmente en los últimos 20 años del siglo XX y en lo que va del XXI, ha contribuido, en opinión del profesor Fromont, “...a la generalización y a la consolidación de la justicia constitucional en todo el continente”.

Existe, una especial simbiosis entre justicia constitucional y Estado social y democrático de derecho, toda vez que la jurisdicción constitucional, a través de sus decisiones, contribuye a concretizar las exigencias de este modelo de Estado, surgidas como necesidad integrada a los procesos de democratización económica y social. Comparto el criterio de Antonio Cántaro, entre otros juristas, que afirman que *“Con la constitucionalización del Estado social y de los principios de justicia material se afirma la idea de que la vida social puede ser legítimamente ordenada no según las leyes de lo privado y de la razón económica, sino sobre la base de los valores compartidos colectivamente y escritos en la Constitución”*.

II. La cláusula del Estado social en la Constitución dominicana

En el caso dominicano, el Estado social empieza a prefigurarse, si bien tímidamente y de manera formal con el reconocimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1955. Pero adquiere una preponderancia indudable en la Constitución de 1963, al punto tal de que suele atribuírsele a esta el origen del Estado social en el país, una de las más democráticas, liberales y progresistas de nuestra historia constitucional. Ella estableció un conjunto de disposiciones relativas a derechos sociales fundamentales, algunas de las cuales tímidamente fueron acogidas por la Constitución de 1966, que introduce la noción de derechos sociales.

Entre los elementos más destacables de la Constitución de 1963 se pueden mencionar la consagración del derecho de cada familia dominicana a poseer una vivienda propia, asumiendo el Estado el rol de proporcionarla a los que no tengan

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

recursos económicos, quienes deberán contribuir en la medida de sus ingresos; declara de alto interés público el establecimiento de un hogar dominicano, en terreno y mejora propios; declara contrario al interés colectivo, el latifundio, es decir, la propiedad o posesión de tierras en cantidad excesiva, por parte de personas o entidades privadas; se declara el minifundio antieconómico y antisocial; consagra el principio de irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores; por su trascendencia social, erige el magisterio como función pública; consagra el deber del Estado de velar porque el pueblo disfrute de una alimentación nutritiva, abundante y a bajo costo, entre tantas otras disposiciones donde el Estado está llamado a desarrollar un rol activo para revertir situaciones de inequidad que afectan en mayor medida a las masas populares.

El texto constitucional de 2010, pactado por las fuerzas congresuales mayoritarias, es el heredero legítimo de la Constitución de 1963. Sus huellas se manifestaron cuando se procuró ir más allá de la protección de los derechos individuales, caracterizados en su esencia por el abstencionismo estatal, es decir, la obligación del Estado de no interferir en la vida privada de los individuos. Esta vez, el Estado se presenta como uno de los principales promotores del cambio social, y es adoptada la cláusula del Estado social y democrático en el artículo 7 de la Constitución, el cual refuerza la cláusula tradicional de la función esencial del Estado contenida en el artículo 8. El primero establece que *la República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos*. A su vez, el artículo 8 señala que la función esencial de este modelo de Estado consiste en *la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas*.

Se trata, de un modelo que Estado que además de reconocer las libertades individuales, persigue corregir las desigualdades materiales que han impedido la adecuada satisfacción de las necesidades básicas del individuo. Es decir, un Estado que juega un rol activo en la consecución de la justicia social. Esta se

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

sitúa como eje alrededor del cual el Estado cumple su función esencial, esto es, la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva. Con esta cláusula, no solo se amplía el listado de derechos sociales considerados fundamentales, sino que el Estado debe garantizar su realización progresiva, so pena de desvirtuar su función esencial y con ello arremeter contra su propia legitimidad.

La cláusula del Estado social a la cual nos referimos no opera *in abstracto*; su contenido resulta siempre de su conexión sistemática con otras disposiciones constitucionales y de la existencia de un conjunto de órganos e instituciones que asuman el compromiso ineludible de dar vida a sus postulados. El primer eslabón que fundamenta esta concepción de Estado es la asunción de la dignidad humana como principio, derecho y fundamento esencial del Estado mismo, a partir de la cual este despliega su función esencial en un marco de libertad individual y justicia social. Esta constituye, siguiendo a Peter Habermas, la premisa antropológica-cultural del Estado Constitucional. Ahora bien, invocar a gritos la dignidad humana y el respeto a los derechos de las personas, carece de eficacia ante la ausencia de una verdadera estructura jurisdiccional que garantice los postulados que sustentan este modelo de Estado. En este contexto, la justicia constitucional ha sido, es y seguirá siendo determinante en el proceso de consolidación del Estado Constitucional, del cual forma parte el Estado social de derecho, siendo este una prórroga congenial, como diría Peter Habermas, del tradicional Estado de Derecho. De las ideas expresadas anteriormente, llegamos a la conclusión de que así como no hay primavera sin flores, no hay democracia sin justicia constitucional, la máxima expresión de la misma son las Cortes, Tribunales o Salas Constitucionales.

III. Génesis del Tribunal Constitucional dominicano

La justicia constitucional dominicana tiene su origen en la primera Constitución de 1844, cuando el artículo 125 estableció que “*Ningún tribunal podrá aplicar una ley inconstitucional ni los decretos y los reglamentos de administración general, sino en tanto que sean conforme a las leyes*”. Esto se encuentra directamente relacionado con el principio de supremacía constitucional, el cual se consagró en el artículo 35 de dicho texto constitucional, al establecer que “No



Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

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 prevalecer”. En base a esta disposición, que evidencia la influencia del constitucionalismo norteamericano, los jueces que conforman el Poder Judicial quedaban habilitados para controlar la constitucionalidad de las leyes. La prohibición se reproduce en las Constituciones de febrero y diciembre de 1854, 1868 y 1872. Sin embargo, señala el profesor Juan Jorge García, en la Constitución de 1874 figura el control judicial de la constitucionalidad ejercido por vía de excepción, a través de la Suprema Corte de Justicia. En 1908, el constituyente incluyó a los decretos y reglamentos como parte del objeto del control de constitucionalidad.

La Constitución de 1924 instauró una especie de “control mixto” de constitucionalidad, al disponer en el artículo 61.5 que corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia: “Decidir en primera y última instancia de la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren 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 o reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.” En las modificaciones constitucionales de 1927, 1929 y 1930, se volvió al sistema de 1908, según el cual una de las competencias de la Suprema Corte de Justicia era el conocimiento en última instancia de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resoluciones y reglamento, siempre y cuando existiere controversia entre partes, quedando abierta la posibilidad de que cualquier juez pudiera inaplicar las normas alegadas inconstitucionales en el caso concreto. En el año 1942, se eliminó esta atribución de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, el control difuso permaneció en la tradición dominicana a partir de la cláusula establecida desde 1908 que dispone “que serán nulos de pleno derecho toda ley, decreto, reglamento y actos contrarios a la presente Constitución”. En el año 1994 se instaura el modelo concentrado puro por la Suprema Corte de Justicia pero sin eliminar el control difuso, con lo cual se instituyó un sistema mixto de control de la constitucionalidad.

No es sino hasta la Constitución de 2010, cuando a pesar de mantener ambos modelos de control, esto es, el difuso y el concentrado, este último se encomienda a un Tribunal Constitucional. Se atribuye a este órgano el deber de garantizar la

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Con su creación, se cristalizó el sueño de destacados juristas dominicanos, que acariciaron durante décadas la idea de un Tribunal de garantías constitucionales, inspirados en el que existió en la segunda república española en 1931.

Ahora bien, ¿Cuál es la verdadera génesis de este Tribunal Constitucional? En 1971, una gran corriente de opinión le reclamó al presidente Dr. Joaquín Balaguer la instauración del tribunal de garantías constitucionales. Este servidor, catedrático de derecho constitucional de la madre y maestra, en un simposio de derechos humanos auspiciado por el Obispado de La Altagracia, bajo la ilustre rectoría de monseñor Juan Félix Pepén y la Comisión de Justicia y Paz del Episcopado Dominicano, en enero de 1971, con el apoyo de la facultad de derecho y su decano, Ramón García Gómez, propició la creación del tribunal. Entre los defensores más activos de la jurisdicción constitucional especializada, me permito mencionar, al licenciado Rafael F. Bonnelly, quien fuera presidente del Consejo de Estado; los doctores José Francisco Peña Gómez, Salvador Jorge Blanco, Ramón Pina Acevedo y Manuel Ramón Morel Cerda, entre otros.

El tema era recurrente en círculos políticos y jurídicos, e incluso, el senador por el Distrito Nacional, Doctor Salvador Jorge Blanco, sometió al Senado de la República el 29 de agosto de 1978, un proyecto de ley creando la corte de garantías constitucionales, que perimió en el Congreso Nacional. En su condición de Presidente de la República, el mismo 16 de agosto de 1982 el Presidente Jorge Blanco, a través del Senado de la República, presentó una ley de revisión constitucional, entre cuyos objetivos se consignaba atribuir a la Suprema Corte de Justicia, la capacidad de decidir sobre la constitucionalidad de la ley y los proyectos de ley. Esto último era una especie de control preventivo. Esta tentativa tampoco fue exitosa.

La reforma constitucional de 2010 fue la culminación de todas estas iniciativas. En la consulta popular que se realizó, como base del proyecto de reforma constitucional, elaborado por la comisión de juristas designada por decreto presidencial, la creación del Tribunal Constitucional, obtuvo un 40% por ciento de aprobación; la sala un 19.9%; y el mantenimiento del control concentrado en la Suprema Corte de Justicia un 17.2%. Finalmente, aunque en la primera lectura de la Constitución no se incluyó, mediante acuerdo entre las principales

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

fuerzas congresuales con representación en la Asamblea Nacional, se creó en la segunda lectura, el Tribunal Constitucional dominicano.

IV. Funciones del Tribunal Constitucional

La principal función de este tribunal es vigilar el proceso de producción e incorporación, tanto en la forma como en el fondo, de normas jurídicas infraconstitucionales, esto es, el control directo de la constitucionalidad de las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, y el control preventivo de los tratados internacionales. Conoce también de los conflictos de competencia entre los poderes públicos (artículo 185). Y es el órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales (hábeas corpus, amparo y hábeas data), por lo que puede *revisar plenamente* decisiones que —actuando como juez de garantías constitucionales— adopten el Poder Judicial o el Tribunal Superior Electoral.

Pero también concierne al Tribunal Constitucional controlar la constitucionalidad de las decisiones jurisdiccionales —acerca de cualquier materia— que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada (artículo 277). El denominado *recurso constitucional de revisión* no constituye una *cuarta instancia* llamada a reexaminar los hechos del proceso y valorar los medios de prueba, sino que se realiza el análisis de la *cuestión de constitucionalidad* para direccionar la *justicia constitucional difusa*, garantizar la unidad de interpretación en materia constitucional, y proteger los derechos fundamentales.

V. Independencia de los jueces

El nacimiento del Tribunal Constitucional de la República Dominicana reafirmó el hecho de que la Constitución de 2010 erigió un nuevo poder del Estado innominado al que he denominado “poder jurisdiccional” acuñando el concepto del jurista francés Thierry Renoux. En el caso dominicano, este poder jurisdiccional está integrado por el tradicional Poder Judicial, encabezado por la Suprema Corte de Justicia; y otros dos importantes órganos jurisdiccionales, el Tribunal Superior Electoral y el Tribunal Constitucional. Estos últimos actúan de forma independiente y separada de la judicatura ordinaria, pero al igual que



Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

aquella están investidos del poder-deber de decir el derecho con fuerza de verdad constitucional y legal en el ámbito de sus respectivas competencias; correspondiéndole, en última instancia, al Tribunal Constitucional la potestad de decir el “Derecho de la Constitución”, y en consecuencia está habilitado para revisar las decisiones jurisdiccionales de las otras cortes del Poder Jurisdiccional.

Ahora bien, no basta con establecer una estructura institucional que asegure el acceso oportuno a los Tribunales de la República, sino que además se necesita un cuerpo de jueces independientes e imparciales que asegure “*la justicia viva*” de la que hablaba Aristóteles en la antigüedad. Así que, la tutela judicial efectiva depende tanto de las condiciones objetivas del servicio, como de la integridad y valores de los servidores jurisdiccionales.

Esto refuerza la necesidad de seguir defendiendo la autonomía e independencia de poder jurisdiccional, de sus tres ramas, y de sus jueces en particular. Y es que la existencia de un poder jurisdiccional que actúe sin presiones ni por conveniencias gubernamentales, políticas, económicas o sociales es una garantía institucional para asegurar “*la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas*” (artículo 8) de la Constitución.

He advertido en otras ocasiones —y reitero aquí— que los riesgos más graves a la independencia judicial hoy no provienen necesariamente de los gobernantes ni de los sectores económicos conservadores. El orden constitucional enfrenta nuevos enemigos, que actúan de modo oculto y no abierto, que afectan este orden de forma indirecta y difusa. Se trata de los poderes invisibles, de lo que Luigi Ferrajoli ha denominado los “poderes salvajes”, poderes muchas veces ilícitos, como los de la criminalidad transnacional organizada, poderes muchas veces privados, como las megacorporaciones nacionales e internacionales, otras veces públicos o cuasi públicos, como las de los partidos únicos o la de líderes mesiánicos o populistas, que pretendan retornar a la época en que un jefe lo determinaba todo, pero también grupos nacionales organizados o instancias internacionales colocadas al servicio de intereses geopolíticos que pretenden desconocer sin miramientos el principio de la soberanía del Estado, de la no

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

intervención en los asuntos internos de un Estado, de la soberanía popular, y de la Constitución de un Estado.

En lo personal siempre he tenido como norte, en mi breve estancia como juez, que para Calamandrei el juez debía ser “sereno e imparcial como el científico en su gabinete de trabajo”. Y que Bobbio asimiló la imparcialidad del juez a la neutralidad del científico.

VI. Autonomía presupuestaria

He sostenido que el poder jurisdiccional instaurado por la Constitución del 2010 es un poder de control, y mal podría ejercer su función-que el constituyente le ha otorgado- si no cuenta con los recursos económicos suficientes para desarrollar a cabalidad sus labores, todo lo cual confluye a la independencia de cada uno de los órganos que lo conforman. Precisamente, garantizar la independencia de un poder árbitro y sancionador fue la razón que motivó al legislador dominicano para adoptar el 28 de julio del año 2004 la Ley 194-04, que en su artículo 3, parte ab initio, dispone lo siguiente: “ El presupuesto del Poder Judicial (...) y del Ministerio Público (...), serán de por lo menos un cuatro punto diez por ciento (4.10%) de los ingresos internos, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos establecidos en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos ...”.

La autonomía presupuestaria ha sido tradicionalmente la más difícil de lograr, a pesar de ser un supuesto indispensable para garantizar las demás dimensiones o manifestaciones de la autonomía y consecuentemente, la independencia, imparcialidad y objetividad de los órganos constitucionales autónomos. En este orden, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia No. 305/14 ha hecho suya las consideraciones de la Sala Constitucional de Costa Rica, en el sentido de que la autonomía presupuestaria garantiza una amplia libertad de acción en la elaboración de los presupuestos de cada uno de estos órganos, así como a:

“la programación de su ejecución, aspectos estos que inciden ampliamente sobre la esfera de autodeterminación del órgano, pues lo eximen de la posibilidad de verse supeditado a la influencia que en determinado momento pueda ejercer el Poder Ejecutivo sobre sus

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

decisiones, utilizando el presupuesto como mecanismo de presión. En ese sentido, en materia presupuestaria, la independencia de los órganos constitucionales se refleja en la posibilidad de que sean los mismos los que elaboren su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo a las necesidades propias de cada institución. Supeditar las referidas atribuciones a la actuación previa del Ejecutivo equivale a cercenar una de las principales garantías de independencia de que disponen tales órganos, y que les permite realizar efectivamente sus funciones activas y contraloras”.

Este es justamente el espíritu del artículo 118 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, No. 137-11, al establecer lo siguiente: “el proyecto del presupuesto anual del Tribunal Constitucional es presentado ante el Poder Ejecutivo dentro del plazo que establece la ley sobre la materia. Es incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado y es sustentado por el Presidente del Tribunal ante el Congreso Nacional”. Pocos ciudadanos o funcionarios conocen que el artículo 27 de la Ley 10-04 sobre la Cámara de Cuentas, órgano superior de control y auditoría externo, debe ser elaborado por una comisión especializada integrada por la propia Cámara y representantes del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, debiendo ser incorporado por el Poder Ejecutivo cada año en el presupuesto anual.

He sostenido que de no respetarse la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales las bases del Estado social y democrático de derecho quedarían desvirtuadas y se sembrarían dudas sobre el compromiso que tienen los poderes públicos de concretizar y dar vida a la cláusula del Estado social. Esto no significa en modo alguno que esos presupuestos no se ajusten -en la medida de lo posible- a las disponibilidades de la Nación.

VII. Tribunal Constitucional: espacio ciudadano

Siempre recuerdo el impacto que me produjo la primera vez que leí la expresión de Alain¹: “Un tirano puede ser elegido por sufragio universal y no es menos

¹ Pseudónimo de Emile-Auguste Chartier (1868-1951).



Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

tirano por ello. Lo que importa no es el origen de los poderes, sino el control continuo y eficaz que los gobernados ejerzan sobre los gobernantes”. Para Rousseau, los gobernados deben disponer de un derecho de control sobre las instituciones. Esta característica es hoy un elemento central de la exigencia democrática. El parlamento “legisla no en su nombre, sino en nombre del pueblo; este último debe tener, antes o después de la promulgación de la ley, la posibilidad de controlar o de hacer controlar que la misma respete sus derechos”. Obviamente, el ciudadano cuenta para ello con una jurisdicción constitucional independiente y autónoma.

Reafirmo que corresponde al Tribunal Constitucional hacer de la Constitución algo vivo, es la idea de la Constitución viviente de Bruce Ackerman. La incidencia positiva de un Tribunal Constitucional en las democracias modernas es tan relevante, que en los países donde se ha creado, se puede afirmar con el prestigioso magistrado español don Jose Luis Reguero, “...hay un antes y un después en nuestro derecho con la creación del Tribunal Constitucional...La Constitución tiene un supremo intérprete, el Tribunal Constitucional”. Esto debe ser acompañado del reconocimiento del carácter vinculante de sus decisiones.

Es por ello que el artículo 184 del actual texto constitucional establece que: “*Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado*”. Solo así puede precisarse su función de guardián supremo de la Constitución. Asimismo, la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales en su artículo 31, párrafo I, obliga al Tribunal a expresar los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión por las cuales ha variado o se ha apartado de su criterio en un precedente.

Todo lo anterior implica que en el derecho interno no existe posibilidad de ningún recurso contra sus decisiones. Adicionalmente, ellas se imponen a los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y a todos los órganos públicos y autoridades administrativas. Por tanto, el Tribunal Constitucional tiene como misión preservar la unidad de la jurisprudencia constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, garante de su supremacía, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. He ahí la expresión “del magisterio del Tribunal Constitucional”. El Tribunal Constitucional es la pieza angular de la justicia constitucional y del poder

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

jurisdiccional dominicano. Eso acrecienta su responsabilidad, exige una total lealtad a su ministerio y demanda permanente humildad y vocación de servicio de sus magistrados, funcionarios y de su personal.

VIII. Eficacia práctica de los Tribunales Constitucionales

Los tribunales constitucionales como órganos de cierre de la interpretación de la Constitución, producen una jurisprudencia vinculante que permite impulsar los cambios sociales e institucionales que la sociedad necesita para vivir en Constitución. La reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano, contenida en más de 1000 sentencias en sus primeros tres años y medio, ha hecho importantes aportes en materia de amparo, acción directa de inconstitucionalidad, conflictos de competencia y revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales. Esas decisiones han establecido importantes garantías para sectores vulnerables, en el caso de feminicidios, violencia intrafamiliar, uniones consensuadas, parceleros de la reforma agraria, expropiación, derecho a la educación, defensa del patrimonio ecológico nacional y de los bienes del dominio público, debido proceso, derechos de los envejecientes, autonomía de los órganos constitucionales, regulación migratoria y perfiles de la nacionalidad dominicana; respeto de los procedimientos constitucionales, equidad de género, recursos naturales: patrimonio de la nación.

Estas decisiones son el producto del ejercicio responsable de la función de juzgar que le ha sido encomendada a cada integrante del Tribunal Constitucional. Hemos dicho, y repetimos, “Como bien expresó el notable magistrado y ex-Presidente del Tribunal Constitucional español, asesinado por la intolerancia del terrorismo, don Francisco Tomás y Valiente: *«El Tribunal no debe obsesionarse nunca por el eco de sus resoluciones. Ni ha de buscar el aplauso ni ha de huir de la censura, porque en una sociedad democrática dotada de las libertades que el propio Tribunal ampara, siempre habrá, en cada caso, ante cada sentencia no rutinaria, aplausos y censuras, sea cual sea la intensidad relativa de unos y otros, y sean quienes sean en cada ocasión los conformes y los disconformes»*».

He afirmado “que las decisiones no son tomadas para que participen en un concurso de popularidad, ni tampoco con la intención de perjudicar, molestar o



Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

mortificar a personas o grupos. Son el resultado del ejercicio de nuestra obligación de juzgar. Lo que no es aceptable para ningún Tribunal Constitucional es que se pretenda enervar su autoridad queriendo desconocer la fuerza vinculante de sus decisiones. La ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional, en sus propios términos, constituye una garantía institucional que se sustenta, además del principio de fuerza vinculante, en otros dos principios fundamentales: primero, la separación de poderes que desde siempre ha moldeado el diseño institucional del gobierno de la República Dominicana; y segundo, la jurisdiccionalización de la fase de ejecución, de manera que la ejecución de lo juzgado constituye una parte fundamental del poder jurisdiccional que instaura la Constitución y de la tutela judicial efectiva, como bien señalamos en la Sentencia TC/0110/13”.

La filosofía del pleno que compone el Tribunal, reitero, es expedir un número importante de sentencias a tiempo, haciendo énfasis en la calidad de las mismas, para asegurar la eficaz protección de los derechos fundamentales del ciudadano y la vigencia de la Carta Magna. En ese sentido, mencionaremos algunos de los precedentes más relevantes por sus efectos e impacto en la sociedad dominicana y para la concreción del Estado social y democrático de derecho.

El Tribunal Constitucional, unido y comprometido con la fuerte lucha del Estado dominicano contra los feminicidios y uxoricidios, consideró en la Sentencia TC-0010-2012, que ante los *“preocupantes índices de violencia intrafamiliar y de uxoricidios (muerte causada a la mujer por su marido) de que adolece la sociedad dominicana se justifica que, ante una denuncia o querrela, el Ministerio de Interior y Policía o el Ministerio Público incaute cualquier arma de fuego que posea un imputado hasta que sea dictada una sentencia con la autoridad irrevocable de la cosa juzgada (...) En caso de probarse la imputación, la incautación devendrá definitiva, y, en la hipótesis contraria, el arma de fuego deberá ser devuelta.”*

En consonancia con el artículo 55.5 de la Constitución que reconoce a las uniones de hecho, se dispuso mediante la decisión TC-0012-2012, de fecha 9 de mayo de 2012, la protección de los derechos de la señora Lauriana del Villar en su calidad de compañera de vida en unión de hecho de un fenecido miembro de las Fuerzas Armadas, ordenando que el artículo 252 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas se interpretara, en lo adelante, extensivo a las relaciones de hecho.

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

En el ámbito del derecho de propiedad, el TC reconoció los derechos del Sr. Isidro Melo Otaño, quien tras haber recibido una porción de terrenos del Instituto Agrario Dominicano (IAD), en los programas de reforma agraria, fue despojado posteriormente por dicha entidad estatal del cincuenta por ciento (50%) de los mismos, asignándolos a un tercero. En la Sentencia TC/0036/12, se ordenó al IAD reconocer el derecho de propiedad del accionante y agilizar el procedimiento para que el mismo pueda acceder a la propiedad inmobiliaria titulada.

Ha establecido en la Sentencia TC/0093/12, que la modificación de las condiciones preestablecidas para el acceso a los derechos sociales, como el de la vivienda digna, no debe restringir, limitar o dificultar gravemente el acceso, ni el disfrute de la titularidad o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Consideró, por ello, que el establecimiento de una edad de 70 años como límite para el pago de las cuotas de vivienda resulta discriminatorio en perjuicio de las personas de la Tercera Edad. Específicamente, a propósito del Decreto No. 452-02 que modificó los poderes otorgados al Administrador General de Bienes Nacionales, referidos a los proyectos de viviendas promovidas y asignadas por el Estado.

Protegiendo el derecho a la educación y evitando que los niños sean usados como medio para constreñir a los padres a cumplir con su obligación de pago, en la Sentencia TC/0058/13, de fecha 15 de abril de 2013, el Tribunal estableció la prohibición de expulsar, en el transcurso del año escolar, a los niños, niñas y adolescentes de los centros educativos por falta de pago de los padres.

En la Sentencia No. 167/13, relativa a Loma Miranda, consideró que *“Si bien la explotación de los yacimientos mineros puede constituir una importante actividad generadora de riqueza que contribuye con el impulso del desarrollo económico (...) la necesaria protección del medio ambiente entraña tomar en cuenta los efectos devastadores que con frecuencia produce esta actividad, y cuando los estudios relativos al impacto ambiental de estos arroja resultados de tan alta negatividad, es preciso concluir que se ha pretendido la exploración y explotación de yacimientos mineros (recursos naturales no renovables) sin la existencia de un criterio medio ambiental sostenible.”*

En la Sentencia TC/0203/13, el Tribunal reconoció el derecho del Señor Juan Prebisterio Meli (una persona de la Tercera Edad) a obtener una pensión

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

correspondiente al 70% de su salario base por discapacidad total, al haber quedado inhabilitado, permanentemente y por completo, para ejercer cualquier actividad, profesión u oficio, conforme a las previsiones de la Ley núm. 87-01, sobre seguridad social.

En la Sentencia TC/0194/13 de fecha 31 de octubre de 2013, el Tribunal consideró que el islote «Cayo Levantado», pertenece al dominio público del Estado, conformado por bienes que no son susceptibles de propiedad privada, porque le pertenecen a todos los (as) dominicanos (as).

En la Sentencia No. 70/15, el Tribunal declaró nulo el artículo 35 de la Ley No. 1306-bis sobre Divorcio, el cual exigía a la mujer divorciada esperar diez (10) meses después del divorcio para casarse de nuevo cuando se trate de una persona distinta a su ex -esposo. El texto resultaba obsoleto, tomando en consideración los grandes avances tecnológicos y científicos, además de desconocer el principio de razonabilidad y el valor de la dignidad humana.

La labor jurisdiccional del Tribunal Constitucional puede ser considerada como exitosa. El Tribunal está cumpliendo con su misión de dar vida a la cláusula del Estado social y democrático de derecho. Estamos en presencia de un proceso irreversible de fortalecimiento del respeto a la Constitución, los derechos fundamentales y el afianzamiento del principio de separación de poderes. He afirmado que “El juez constitucional, se ha dicho, no es sólo intérprete y juez sino también creador de normas jurídicas. Nuestra tarea ha sido realizada con plena conciencia de nuestras responsabilidades, en absoluta libertad y transparencia, con total independencia.”

IX. Conclusiones

La cláusula del Estado social es una carta de ruta que debe guiarnos a estadios superiores de prosperidad, reducción de la pobreza y redimensionamiento de la dignidad humana. La incorporación en la Constitución de cuestiones vitales como: principios rectores del régimen económico, el plan de ordenamiento territorial, el Consejo Económico y Social, crecimiento sostenible, promoción de iniciativas económicas populares, Estrategia de Desarrollo y Plan Nacional



Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Rol del Tribunal Constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho”

Plurianual, tienen su raíz en la cláusula del Estado social y deben permear las políticas públicas dominicanas, logrando crear “igualdad real para la libertad”.

En este sentido para García Pelayo, primer presidente del Tribunal Constitucional español, “El Estado de bienestar o “welfare state” viene a ser un componente nuclear del Estado social, cuyo significado y alcance se extiende ya a toda configuración estatal.” El artículo 7 de la Constitución dominicana al proclamar que somos un Estado social y democrático de derecho, como diría García Pelayo “incluye en sus objetivos un nuevo orden económico y social, compatible con los derechos cívicos y la igualdad legal política, ya consagrados.”

La complejidad de la tarea del Tribunal Constitucional es indiscutible, por la naturaleza de muchos de los temas que aborda. El éxito de la vida en Constitución reside en que los ciudadanos se sometan a sus disposiciones. Asimismo, que los poderes públicos en sus actos respeten a la Constitución y sobretodo eviten la práctica que se observa en el derecho comparado, de que a veces estos últimos, desconocen a sabiendas la Constitución para que la responsabilidad exclusiva de mantener la majestad de la biblia institucional, recaiga sobre los tribunales constitucionales, tratando así de enfrentarlos con los ciudadanos, grupo de intereses e instituciones nacionales o internacionales.

Con el auxilio de Dios y nuestro trabajo arduo, tesonero, independiente y honrado, cumpliremos con nuestro deber.

Muchas gracias.