

La organización y las atribuciones de la Jurisdicción Constitucional: el modelo dominicano y las propuestas de reforma a la luz del Derecho Constitucional comparado

Emil Elías Chireno Haché

Sumario: 1. La jurisdicción constitucional como garante de las libertades individuales. 2. Legitimidad de la jurisdicción constitucional para ejercer el control constitucional. 3. Propuestas de reforma de la jurisdicción constitucional a la luz del derecho comparado. 4. Atribuciones de la función jurisdicción constitucional de la República Dominicana en el actual proyecto de reforma.

1. La jurisdicción constitucional como garante de las libertades individuales

“Le droit constitutionnel, ne peut avoir pour fin que la protection des libertés des citoyens”
- Charles Debbasch

Desde que aquellos grandes pensadores franceses y británicos vislumbraron la idea de un Estado moderno, mucha sangre ha sido derramada en el intento de crear mecanismos que permitan domar el animal que por naturaleza parece indomable. Es en la ley que el hombre encuentra un recurso efectivo para protegerse del ejercicio del poder arbitrario y optó por dividir el Estado en los tres poderes que conocemos hoy.

Es en razón de lo anterior, que podemos entender por qué los Estados de América Latina, con su explosiva historia, en la segunda mitad del siglo pasado comenzaron a desarrollar (todavía están en proceso) las instituciones necesarias para crear un efectivo *Etat de Droit* donde se respeten las garantías individuales y donde se garantice el desarrollo progresivo de los ciudadanos.

A tales fines, nuestros pueblos han considerado como elementos indispensables de una democracia representativa el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.¹

1 Carta Democrática Interamericana. Artículo 3.

Aunado a lo anterior, un modelo de Estado garantista implica la incorporación de los derechos fundamentales en el nivel constitucional y un cambio de la relación entre el juez y la ley así como asignar a la jurisdicción una función de garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos.²

En virtud de lo anterior, deviene indispensable la existencia de un texto constitucional con fuerza normativa que consagre la voluntad del pueblo que prevalece sobre la voluntad de los órganos constituidos y es protegida por la jurisdicción constitucional. Entendemos entonces por jurisdicción constitucional aquella que tiene por objeto *“tutelar los intereses que, aun siendo protegidos por normas de derecho objetivo, han quedado insatisfechos, sea porque hay incertidumbre sobre los términos de la norma que deberá tutelarlos, sea porque esta última, aún siendo reconocida por todos, no se ha repetido en el caso examinado”*.³

En ese tenor, el elemento *sine qua non* de una jurisdicción constitucional efectiva es un juez capaz que mediante un proceso interpretativo y creativo pueda tomar en cuenta los valores supremos que derivan de la constitución⁴ y utilizarlos para tutelar de manera efectiva las libertades individuales. Sin embargo, un juez capaz no es suficiente: se debe *“garantizar el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo, contra actos violatorios de los Derechos Humanos contemplados tanto en la Convención Interamericana y otros instrumentos, como en la Constitución y las leyes”*.⁵

Dicho recurso debe consagrarse pretoriana (como en el caso dominicano) o normativamente y debe funcionar dentro de un andamiaje jurisdiccional que permita a los jueces constitucionales proteger la constitución. En efecto, si bien los jueces ordinarios se constituyen desconcentradamente y por vía de excepción en guardianes de la constitución, no menos cierto es que se necesita un guardián de guardianes centralizado bajo la forma de un

2 FERRAJOLI, LUIGI. Derechos y Garantías. Madrid. Editorial Trotta. Segunda Edición (2001). Página 26.

3 BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. Derecho Constitucional. Madrid. Editorial Tecnos. Edición 1973. Página 503.

4 BREWER-CARÍAS, ALAN. Nuevas Reflexiones Sobre el Papel de los Tribunales Constitucionales en la Consolidación del Estado Democrático de Derecho: Defensa de la Constitución, Control del Poder y Protección de los Derechos Humanos. Encuentro de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales de Centro América y República Dominicana. Página 18.

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Acevedo Jaramillo y Otros vs. Perú Sentencia del 24 de noviembre del 2006. Serie C No. 144. Párrafo 214.

Tribunal Constitucional o una Sala Constitucional que conozca de la constitucionalidad de los tratados internacionales (control preventivo), de las leyes (ex ante y a posteriori) así como de los actos de los poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones.

El universo constitucional moderno y su marcada inclinación hacia la interpretación judicial, otorga amplias facultades a los jueces para tutelar las libertades individuales bajo el amparo de la constitución. Sin embargo, la legitimidad de esos jueces que hasta llegan a ser *policy makers*, es fuertemente cuestionada por supuestamente carecer de fundamento democrático para controlar actos que se presumen cuentan con el apoyo de la mayoría.

2. Legitimidad de la jurisdicción constitucional para ejercer el control constitucional.

“Ninguna mayoría puede hacer verdadero lo que es falso ni falso lo que es verdadero”
-Luigi Ferrajoli

El concepto de legitimidad en el universo del constitucionalismo moderno está estrechamente ligado al concepto de democracia. Sin embargo, el deber del juez de garantizar la igualdad de todos (incluyendo las minorías) necesariamente implica la invalidación de leyes aprobadas por el legislativo que se presumen cuentan con el apoyo de la mayoría, esto es lo que se conoce como el problema de la contramayoría.

No obstante, a nuestro juicio pretender legitimar el trabajo de nuestros jueces bajo la sombra de los cánones de la democracia es una tarea ardua y difícil de completar. En efecto, los jueces constitucionales por la naturaleza y sensibilidad del control que ejercen, necesariamente deben blindarse de cualquier influencia política; aterra imaginar a los jueces siendo elegidos directamente en sufragios populares en un país donde el ácido del clientelismo lo corroe todo.

En virtud de lo anterior, secundamos la posición de Ferrajoli cuando plantea que *“el fundamento de la legitimación del poder judicial y de su independencia no es otra cosa que el valor de igualdad como igualdad en droits: puesto que los derechos fundamentales son de cada uno y de todos, su garantía exige un juez imparcial e independiente, sustraído a cualquier vínculo con los poderes de la mayoría y en condición de censurar, en su caso, como inválidos o ilícitos, los actos a través de los cuales aquéllos se ejercen”*.⁶

En la cultura dominicana, la fascinación por las figuras políticas y la desconfianza con que históricamente se ha visto a nuestro poder judicial, complican mucho una real legitimación de

6 FERRAJOLI, LUIGI. Derechos y Garantías. Madrid. Editorial Trotta. Segunda Edición (2001). Página 27.

nuestros jueces. El caso opuesto se da en la Alemania post segunda guerra mundial donde *“hay un desencanto con la política que apuntala la legitimidad de los jueces.”*⁷

¿Quién debería ser juez constitucional?

La aplicación e interpretación de los preceptos constitucionales requiere de juristas con una capacidad creativa fértil que permita ver principios tan básicos como la equidad o la justicia, desde una perspectiva distinta a la del funcionario del poder judicial común cuyos razonamientos responden más a criterios judiciales establecidos, que a interpretaciones y creaciones propias de un juez constitucional. Es por ello, que los magistrados de carrera son *“poco aptos para asegurar la tarea de control de las leyes que es inevitablemente creadora y va mucho más lejos que sus funciones tradicionales de simples intérpretes y fieles servidores de las leyes”*.⁸

Hay países que tienen jurisdicciones constitucionales compuestas exclusivamente por funcionarios judiciales de carrera, como es el caso de Chile, Colombia y Guatemala, mientras que otros tienen funcionarios de carrera y personas relevantes de la sociedad como es el caso del Consejo Constitucional Francés. Es por ello, dada la labor evidentemente política que realizan los jueces de la jurisdicción constitucional, y en contraposición al fundamento de legitimación abstracta de los jueces esbozado por Ferrajoli, algunos autores entienden que para legitimarse, los jueces de la jurisdicción constitucional requieren de una *“preparación jurídica especializada y su nombramiento por órganos representativos del cuerpo político de la sociedad, los que le transmiten en forma indirecta la legitimidad democrática de su autoridad”*.⁹

En razón de lo anterior, el legislador Dominicano ha estructurado nuestro proceso de selección de los jueces mediante la inclusión del poder legislativo y ejecutivo que por su naturaleza pueden representar la voluntad popular.

7 ROSENFELD, MICHEL. El Juicio Constitucional en Europa y los Estados Unidos: Paradojas y Contrastes. International Journal of Constitutional Law. Nueva York. Oxford University Press. Volumen 2, número 4. Octubre 2004. Página 278

8 NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. La Defensa de la Constitución, os Modelos de Control de Constitucionalidad y las Relaciones y Tensiones de la Judicatura Ordinaria y los Tribunales Constitucionales. Página 182.

9 NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. La Defensa de la Constitución, los Modelos de Control de Constitucionalidad y las Relaciones y Tensiones de la Judicatura Ordinaria y los Tribunales Constitucionales. Página 179.

Algunos países tales como México luego de su reforma constitucional de 1994, eligen a sus jueces mediante ternas propuestas por el Presidente que posteriormente son confirmadas por el senado con una mayoría reforzada. Otros delegan exclusivamente en el senado la selección de los jueces.

El caso norteamericano luego del *Legislative Reorganization Act de 1946*, que reguló la creación de Comisiones de Trabajo en la Cámara de Representantes y el Senado, presenta una interesante particularidad: los “*hearings*”. Ellas son audiencias que realiza la Comisión de Asuntos Judiciales del Senado de los Estados Unidos previo a la confirmación o no de los candidatos a Jueces Federales o Jueces de la Suprema que son propuestos por el Presidente; esto es un mecanismo idóneo de participación de la ciudadanía en el proceso de selección de sus jueces.

En efecto, el reglamento de la Comisión de Asuntos Judiciales del Senado de los Estados Unidos establece que “*La comisión deberá anunciar públicamente la fecha, hora, lugar y tópico de cualquier audiencia en los 7 días previos al inicio de la misma*”.¹⁰ De esta forma se garantiza la participación del pueblo en el proceso de confirmación de los jueces al igual que se ejerce un cierto control político previo de la función jurisdiccional por lo que se incrementa un poco la legitimidad democrática de los jueces que resulten confirmados.

En la República Dominicana (históricamente un Estado personalista), es muy peligroso asignar la tarea de elegir los jueces de nuestra suprema exclusivamente al legislativo y al ejecutivo, toda vez que la disciplina partidaria de las principales fuerzas políticas es tan rígida que se desvirtúa totalmente el principio de democracia representativa consagrado en el artículo cuatro de nuestra constitución. Esto se traduce en un congreso dominado casi siempre por una tendencia política fiel el partido de gobierno que impone arbitrariamente sus criterios.

Es por lo anterior, que el constituyente en la reforma de 1994, buscando dar al ciudadano una participación indirecta en el proceso de selección de los jueces del tribunal Suprema Corte de Justicia, crea la figura del Consejo Nacional de la Magistratura con una composición pluralista que permite escuchar las voces de las minorías congresuales así como de los miembros de la Suprema Corte de Justicia.¹¹

10 Reglamento de la Comisión de Asuntos Judiciales del Senado de los Estados Unidos (*155 Cong. Rec. S255*) Artículo 2.

11 Diferimos con la propuesta de ampliación del Consejo Nacional de la Magistratura sometida por el Ejecutivo por entender que otorgaría una facultad decisoria al poder judicial en la persona de los propuestos 3 jueces presidentes de las Cortes de Apelación. En efecto, el

3. Propuesta de reforma de la jurisdicción constitucional a la luz del derecho comparado.

“La constitución es soberana puesto todos los poderes de mando lo son en virtud de ella”
-Manuel García-Pelayo

Actualmente orbitan en el universo jurídico de nuestro país, varias propuestas de modificación de la jurisdicción constitucional. Algunos juristas se han inclinado por la instauración de un tribunal constitucional sustraído del poder judicial y con plena autonomía, que tenga por atribución principal el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad y de los recursos de amparo.

La anterior idea, en un país con conflictos históricos entre los poderes públicos, sin duda alguna creará fuertes tensiones entre una suprema con jueces vitalicios (que se creen inmortales u omnipotentes) y un tribunal que podrá controlar sus decisiones en última instancia. A tal efecto, debemos recordar que al establecerse los tribunales constitucionales, se producen tensiones con las Cortes Supremas, que resienten la pérdida de poder o competencias en beneficios del órgano jurisdiccional especializado independiente y autónomo.¹²

Es por lo anterior, que nos inclinamos por una jurisdicción centralizada y relativamente especializada bajo la figura de una Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. A este modelo se suman Costa Rica, Venezuela, El Salvador, Paraguay y México.

Dicha sala, como en el caso colombiano, y aunque cause el esperado choque de trenes, deberá producir cosa juzgada constitucional.

¿Por qué deberían los fallos de la sala ser definitivos?

La naturaleza misma de una jurisdicción constitucional especializada como garante de la uniformidad del sistema, que busca el respeto irrestricto de las libertades individuales y la defensa de la constitución, implica que ella posea el poder de vigilar a todos los poderes del

nombramiento de dichos jueces depende de los jueces de la Suprema por lo que su voto podría estar alineado con los intereses de la Suprema.

12 NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. La Defensa de la Constitución, os Modelos de Control de Constitucionalidad y las Relaciones y Tensiones de la Judicatura Ordinaria y los Tribunales Constitucionales. Página 226.

Estado incluyendo a sus colegas, los funcionarios judiciales. Si los fallos de la posible sala, pudieran recurrirse ante el pleno, desvirtuaríamos abruptamente su función de guardián y haríamos de la protección de las libertades fundamentales una cuarta instancia judicial.

Por otro lado, la idea de contar con una sala, para atemperar el sentimiento de “desmembración del poder judicial” que nuestra suprema tanto arguye, no implica que ella deba conocer de los recursos de casación ordinarios. En efecto, la facultad de casación en general debería permanecer en la Suprema Corte ya que las decisiones en materia constitucional de la sala crearían cosa juzgada constitucional y el pleno de la suprema no tendría la facultad de conocer un recurso de casación contra una sentencia emanada de la sala tal como ocurre en el modelo Costarricense.

4. Atribuciones de la función jurisdiccional-constitucional de la República Dominicana en el actual proyecto de reforma constitucional.

En el marco de las muy controvertidas reformas al poder judicial dominicano, nuestro Presidente introdujo un proyecto de reforma constitucional que contempla la creación de una sala especializada denominada ‘Sala Constitucional’. En efecto, el proyecto de reforma constitucional sometido por el ejecutivo en su artículo 136, consagra la creación de una sala constitucional compuesta por siete miembros y con un *monopolio de la anulación y de la interpretación constitucional vinculante con efectos erga omnes*¹³.

Los mencionados miembros, a nuestro juicio, deberían tener una duración determinada en su función (en Costa Rica los jueces de la sala Constitucional desempeñan el cargo durante 8 años). En el proyecto de reforma actual, solo se estipula que el presidente de la sala constitucional tiene una duración determinada en el cargo.

Sin querer entrar en el debate sobre la inamovilidad de los jueces en la República Dominicana, nos limitaremos a señalar que los criterios jurisprudenciales no siempre son como el vino y el derecho por necesidad no puede ser estático.

Respecto del conocimiento de las acciones en inconstitucionalidad por parte de la Sala en el actual proyecto, entendemos que las acciones deberían condicionarse a un cierto examen previo de fundamento. En nuestro país la Suprema Corte de Justicia se encuentra atestada de recursos y ello es un serio obstáculo para su eficacia.

13 CASAL, JOSE MARIA. Constitución y justicia constitucional. Caracas, Ed. Universidad Católica Andrés Bello, 2000. Página 84.

Con lo anterior, no planteamos una limitación abrupta de la legitimación procesal necesaria para interponer una acción, solo pretendemos no caer en la 'Sala que todo lo puede' de nuestros colegas centroamericanos. En Alemania una Comisión especial de 3 magistrados del Tribunal Constitucional tiene facultades para rechazar recursos infundados.¹⁴

En América Latina Chile, Brasil, Perú y el Ecuador han optado por un 'control incondicionado' de constitucionalidad y eso ha causado un crecimiento exponencial de los recursos que deben conocer. En lo concerniente al control preventivo de la constitucionalidad de los tratados, al igual que Argentina, Bolivia Colombia y otros países de la región, el actual proyecto de reforma en su artículo amplía aún más nuestra apertura al derecho internacional por lo que hace propias las disposiciones de los acuerdos internacionales que ratifiquemos. Ello significa no quedará mucho radio de acción para la sala en materia de control previo de la constitucionalidad de acuerdos internacionales.

Bibliografía

1. Carta Democrática Interamericana.
2. FERRAJOLI, LUIGI. Derechos y Garantías. Madrid. Editorial Trotta. Segunda Edición (2001).
3. BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. Derecho Constitucional. Madrid. Editorial Tecnos. Edición 1973.
4. BREWER-CARÍAS, ALAN. Nuevas Reflexiones Sobre el Papel de los Tribunales Constitucionales en la Consolidación del Estado Democrático de Derecho: Defensa de la Constitución, Control del Poder y Protección de los Derechos Humanos. Encuentro de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales de Centro América y República Dominicana.

14 NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. La Defensa de la Constitución, os Modelos de Control de Constitucionalidad y las Relaciones y Tensiones de la Judicatura Ordinaria y los Tribunales Constitucionales. Página166.

5. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Acevedo Jaramillo y Otros vs. Perú Sentencia del 24 de noviembre del 2006. Serie C No. 144. Párrafo 214.
6. NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. La Defensa de la Constitución, os Modelos de Control de Constitucionalidad y las Relaciones y Tensiones de la Judicatura Ordinaria y los Tribunales Constitucionales.
7. ROSENFELD, MICHEL. El Juicio Constitucional en Europa y los Estados Unidos: Paradojas y Contrastes. International Journal of Constitutional Law. Nueva York. Oxford University Press. Volúmen 2, número 4. Octubre 2004. Página 278
8. Reglamento de la Comisión de Asuntos Judiciales del Senado de los Estados Unidos (*155 Cong. Rec. S255*)
9. CASAL, JOSE MARIA. Constitución y justicia constitucional. Caracas, Ed. Universidad Católica Andrés Bello, 2000.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.