

Por Richard Peralta Decamps

El principio de la supremacía constitucional es actualmente reconocido en casi la totalidad de las constituciones escritas del pos-modernismo. De allí que, en el contexto de la globalización, los ciudadanos son cada vez más conocedores y exigentes de sus derechos fundamentales. En este breve ensayo, el doctor Richard Peralta Decamps explica cuáles son los fundamentos jurídicos y los mecanismos esenciales del control de la constitucionalidad en República Dominicana.

1. La cuestión de la supremacía constitucional

El profesor Manuel A. Amiama, en su conocida obra *Notas de Derecho Constitucional*, nos explica con claridad meridiana que el concepto de Constitución Política puede ser utilizado en un sentido amplio y en un sentido restringido. Así, pues, la concepción de una Carta Magna en su sentido estricto comporta esencialmente la existencia de un conjunto de reglas fundamentales que consagren la organización política general del Estado y los principios de derecho sobre los cuales se basa la asociación política.

En sentido general, la mayor parte de las Constituciones modernas entrañan la organización del Estado sobre la base de la división de los poderes públicos, fijando sus límites y facultades, consagran los grandes principios de derecho público y los deberes esenciales de los ciudadanos, así como también proclaman la supremacía jurídica de los cánones constitucionales, los cuales no pueden ser derogados por otras leyes. Esto último es la razón por la que también se le llama a la Constitución Ley Sustantiva o Ley de Leyes, por oposición a las leyes adjetivas que son normas jurídicas de menor jerarquía.

Hans Kelsen sostuvo que el sistema legal normativo de un Estado está compuesto por normas de diversas jerarquías, pues la norma que determina la creación de otra es y debe ser superior a ésta. Por lo tanto el sistema jurídico del Estado no constituye un conjunto de cánones legales horizontales, es decir, que se hallan uno al lado de otro de manera coordinada en un mismo nivel o cota, sino una verdadera pirámide que establece la diferencia jerárquica entre los diversos niveles de normas.

De forma sintética se puede argumentar que la supremacía de la Constitución se basa en tres razones elementales: 1ero) en que la Constitución establece el sistema de fuentes formales del derecho, de modo que para que una ley, decreto o reglamento pueda tener validez formal, debe dictarse conforme a lo dispuesto por la Ley Sustantiva; 2do) en que el alcance y los efectos jurídicos vinculantes que poseen los actos legislativos o administrativos vienen dados o dimanar del imperio constitucional, por lo que también desde esta perspectiva están supeditados al Canon Constitucional; y 3ero) en que la Carta Magna es la expresión de una intención de permanencia funcional en el tiempo que parece asegurarle un nivel de superioridad frente al resto de los actos legislativos o administrativos carentes de ese espíritu generalizante y estructural que posee la Constitución.

En la época actual, la supremacía constitucional es un principio jurídico reconocido de modo explícito o implícito en todas las constituciones democráticas, pues éstas declaran la nulidad de las leyes, decretos, reglamentos y actos contrarios a sus disposiciones. Este es el fundamento jurídico del control de la constitucionalidad, puesto que cada Estado ha determinado la forma, la instancia competente y los procedimientos para regular la coincidencia de las disposiciones constitucionales con todo el conjunto de normas que integran el derecho nacional.

2. El control constitucional

De la aplicación del principio de la supremacía constitucional frente a los actos legislativos y administrativos se deriva el hecho de que las constituciones contemporáneas hayan previsto mecanismos tendentes a garantizar que el Pacto Constitucional no sea vulnerado por disposiciones de menor jerarquía. A tales fines, se ha previsto –en algunos casos de manera expresa y en otros de forma implícita– el establecimiento de medios de defensa de la constitución que se enmarcan dentro del concepto “control de la constitucionalidad”.

Fuertes debates ha habido en torno al carácter político o jurídico del control de la constitucionalidad, que tiene implicaciones posteriores en torno al tema de qué órgano del Estado debe encargarse de administrar el sistema de control constitucional. La discusión doctrinaria no es sencilla, ya que algunos estudiosos afirman que supervigilar la expedición de las leyes y anularlas cuando coliden con la Constitución constituye un desconocimiento de la facultad del congreso o parlamento como representante de la soberanía popular. Es decir, que otorgar a otro órgano del Estado la capacidad de abolir las leyes que no sean compatibles con el texto constitucional equivale a vulnerar la porción de la soberanía popular que descansa mediante representación en ese otro Poder del Estado que llamamos legislativo.

Los que se adhieren a la tesis de que el control de la constitucionalidad es de carácter esencialmente político argumentan que el que examina la correspondencia de una ley con la

Carta Magna se sitúa por encima de aquella, y en tal virtud dicha tarea no debería confiarse a los jueces, quienes están llamados a aplicar las leyes.

No obstante, es nuestra opinión que, sin negar los matices políticos posee el control de la constitucionalidad, el aspecto fundamental del ejercicio de control es eminentemente jurídico. Esto así por efecto de la aplicación del principio de la división de los poderes del Estado, en función del cual hay una función jurisdiccional que debe ser ejercida por un Poder independiente, en este caso el judicial, cuyo rol fundamental es aplicar las leyes – en su sentido amplio – e impartir justicia. Aplicar las leyes en su rol jurisdiccional conlleva la interpretación de todo el cuerpo legal normativo nacional, que incluye no sólo las leyes adjetivas, sino también y muy principalmente, la Constitución del Estado. Así las cosas, cuando un tribunal declara inconstitucional una ley adjetiva no ha desconocido la voluntad general expresada por representación a través del Poder Legislativo, sino que ha aplicado la más alta disposición normativa en la estructura legal de la nación – la Constitución –, que es quizá la pieza y expresión más genuina de la soberanía popular.

3. Aspectos nodales del control constitucional

Los enciclopedistas del Siglo de las Luces han sido, sin lugar a duda, los autores que más influencia han ejercido en los principios y estructuras fundamentales de las organizaciones políticas posteriores. Ya desde el punto de vista histórico el control de la constitucionalidad parte en la práctica del momento en que se establece la primera codificación constitucional; es decir, surge a partir de la adopción de la primera Constitución escrita debidamente consolidada en un solo texto que conoció la humanidad: la Constitución Norteamericana de 1787. Afirmamos esto, puesto que la práctica jurídica de establecer la supremacía de los cánones constitucionales frente a los actos legislativos y administrativos tiene su punto de partida en el momento en que se establecen constituciones escritas y rígidas, con lo cual adquieren una superioridad formal respecto a las leyes adjetivas.

En efecto, la sección 2 del artículo III de la Constitución Norteamericana estatuyó que “El Poder Judicial conocerá de todas las causas de derecho y de equidad que emanen de esta Constitución, de las leyes de Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebraren en ejercicio de su autoridad...”. Sobre la base de esta disposición fundamental, el otrora juez Presidente de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, John Marshall, estableció una jurisprudencia de trascendencia universal en 1803, cuando en el caso *Marbury contra Madison* estableció el derecho del Tribunal Supremo y las demás cortes del país de controlar la constitucionalidad de las leyes. Este es el origen del denominado control judicial difuso de la constitucionalidad.

Ya con el final de la Primera Guerra Mundial surge la corriente de crear órganos especializados de naturaleza político-jurídica, ubicados fuera del ámbito de los poderes clásicos del Estado, para conocer y pronunciarse sobre las cuestiones de orden constitucional. La génesis específica de esta corriente tiene lugar en Austria de 1920, cuando se creó el Tribunal Constitucional. Posteriormente surgen tribunales constitucionales, aunque con diversas denominaciones, en otras latitudes: España, 1931 (Tribunal de Garantías Constitucionales); Italia, 1947 (Tribunal Constitucional); y Alemania Federal, 1949 (Tribunal Constitucional Federal). En estos tribunales constitucionales normalmente se ejerce la acción de inconstitucionalidad por vía directa y, en consecuencia, los efectos de sus resoluciones o sentencias son oponibles a todos los ciudadanos o erga omnes.

4. Sistemas de control constitucional

El control de la constitucionalidad hoy en día es ejercido por varias vías. Los principales sistemas para garantizar la correspondencia de los actos legislativos y administrativos con las normas constitucionales son: i) el sistema congresual o parlamentario – también denominado modelo europeo –; y ii) el sistema judicial –judicial review o modelo americano–.

En el control congresual o parlamentario de la constitucionalidad se niega toda autoridad a los tribunales para verificar la coincidencia de las leyes con la Carta Magna y se reserva al órgano legislativo, sea parlamento o congreso, la facultad de anular, derogar y sustituir las leyes que entran en contradicción con la Ley de Leyes. Este sistema tiene razón de existir fundamentalmente en los Estados que poseen Constituciones flexibles, ya que en ellos las leyes constitucionales no se diferencian de las ordinarias en términos jerárquicos. De esta forma se da cumplimiento tajante al principio de la separación de poderes.

Este sistema posee una desventaja importante frente al control judicial, y consiste en que por las características inherentes del control constitucional que aplica, en el cual se deja al congreso o parlamento la facultad de supervigilar la constitucionalidad con todo y el burocrático y tortuoso proceso que conlleva, se deja en estado de desamparo a los particulares frente al control de los actos que afectan el interés de los ciudadanos en lo concerniente a derechos civiles, familiares y patrimoniales. De tal forma, se hace muy difícil que los parlamentos o congresos presten atención a casos particulares.

En el sistema de control judicial de la constitucionalidad son los tribunales del orden judicial los que poseen la prerrogativa de examinar la coincidencia o no de las leyes con el texto constitucional y sobre la base de ese experticio declarar o no su nulidad. Es precisamente este sistema el que tuvo su origen en la sección 2 del artículo III de la Constitución Norteamericana de 1787 y la jurisprudencia del juez Marshall de 1803.

Aún en el caso del control judicial de la constitucionalidad existen en el mundo diversas formas o vías de ejercer la acción de inconstitucionalidad conforme a las particularidades de cada sistema. De tal forma, el control jurisdiccional normalmente es ejercido por uno de dos caminos, a saber: el control por vía de acción directa o concentrado y el control por vía de excepción o difuso.

El control por vía de acción implica la existencia de un proceso legal ejercido contra el acto legislativo o administrativo impugnado, mediante el cual se solicita al tribunal apoderado como acción principal que declare la inconstitucionalidad del acto atacado, con lo cual el mismo se convierte en nulo, considerándose desde el punto de vista legal sin efectos válidos o ex nunc, es decir, como si nunca hubiese existido. Normalmente, en estos casos la decisión del tribunal es oponible a todos los ciudadanos y por consiguiente tiene un efecto anulador absoluto.

En el caso del control por vía de excepción se trata de un medio de defensa interpuesto por una parte en un litigio a la cual se le pretende aplicar una ley o acto administrativo que considera contrario a la constitución. Como los jueces del orden judicial están en el deber de juzgar conforme la Constitución y las leyes, y es la propia Carta Magna la que normalmente declara la nulidad de los actos contrarios a su texto, los magistrados están en el derecho de declarar – sólo para el litigio en cuestión – la inconstitucionalidad del acto impugnado y consecuentemente no aplicarlo.

Como es evidente, en estos casos de control por vía de excepción, contrario a lo que sucede con la acción de inconstitucionalidad, la decisión del tribunal no es erga omnes. Además, la acción directa puede ser incoada por cualquier ciudadano con interés, mientras que la vía de excepción sólo puede ser interpuesta por una de las partes en un litigio.

En función de la existencia de estas diversas formas de ejercer la acción de inconstitucionalidad, los países han establecido diferentes sistemas de jurisdicción constitucional, a saber: i) el americano o difuso; ii) el europeo o concentrado; y iii) el mixto.

El sistema difuso de control constitucional tuvo su origen en los Estados Unidos, pues la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 1803 extendía a todos los tribunales no sólo la facultad, sino la obligación, de preferir –por aplicación del principio de supremacía constitucional– la Ley Sustantiva e inaplicar las leyes adjetivas o cualquier otra disposición que

le fuere contraria, estableciendo con ello una nulidad relativa al caso en cuestión, pues a pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad la ley continuaba vigente en términos formales. Aquí se ejerce la acción de inconstitucionalidad por vía de excepción.

En el caso del sistema de control concentrado su origen se encuentra en la creación del Tribunal Constitucional de Austria en 1920, posteriormente extendido a otros países del continente europeo. Allí el control de la constitucionalidad es administrado exclusivamente por un órgano especial y autónomo –extraído de los tradicionales poderes del Estado–, llamado tribunal, consejo o corte constitucional, creado exclusivamente para estos fines. En este sistema tiene primacía el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad que en caso de prosperar poseería efectos generales.

En los últimos años ha habido un auge a nivel de América latina en torno al establecimiento de sistemas mixtos de jurisdicción para el control de la constitucionalidad, en el que coexisten la jurisdicción general ejercida por vía de excepción ante cualquier tribunal en el curso de un litigio y la jurisdicción especial ejercida por vía de acción directa ya sea por ante la corte suprema de justicia o por ante un tribunal, consejo o corte constitucional especialmente creado para este rol.

5. El Tribunal Constitucional

La Constitución de la República proclamada el 26 de enero de 2010, además de crear una jurisdicción especial para conocer y decidir las acciones directas de inconstitucionalidad como parte del control concentrado, denominado Tribunal Constitucional, confirmó y fortaleció el principio de la supremacía constitucional (art. 73). El Tribunal Constitucional, pues, tiene la función esencial de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, siendo sus decisiones definitivas e irrevocables y constituyendo precedentes vinculantes para los poderes públicos y para todos los órganos del Estado.

Así las cosas, el Tribunal Constitucional tiene la atribución de conocer y decidir en única instancia las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, los decretos, los reglamentos, las resoluciones y las ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido, al igual que de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo.

Igualmente, el artículo 188 de la Constitución establece que los tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento, manteniendo así el mecanismo de control difuso.

En función de lo antes explicado se puede afirmar que en la República Dominicana existe un sistema mixto de control de la constitucionalidad, integrado por: i) un mecanismo de control difuso aplicado por todos los tribunales de los órdenes judicial y administrativo del país, que se interpone como medio de defensa en el curso de un litigio y cuya decisión por el tribunal posee un efecto relativo al caso en cuestión; y ii) un mecanismo de control concentrado administrado de manera exclusiva por el Tribunal Constitucional, que puede ser accionado de manera directa con carácter correctivo por cualquier “parte interesada” o de forma preventiva por el Presidente de la República o por un tercio de la matrícula de cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional.

La existencia de esta nueva jurisdicción para conocer las acciones directas de inconstitucionalidad en la República Dominicana, por cuya especialidad en la materia se espera se desempeñe con mayor eficiencia que la Suprema Corte de Justicia, genera un nuevo espacio de derecho para hacer valer el imperio de la constitución. La ciudadanía debe ser usuaria de primer orden de esta prerrogativa que lo consagra la Carta Magna en el sentido de anular las disposiciones normativas y administrativas que sean contrarias a la letra o al espíritu de nuestra Ley de Leyes.

6. Fuente

PERALTA DECAMPS, Richard: El control de la constitucionalidad de la República Dominicana (tesis de maestría), Universidad del País Vasco, España, 2005.