



Conferencia pronunciada por el

DR. MILTON RAY GUEVARA

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**En ocasión de las XXII Jornadas de Derecho Constitucional:
“La legitimación de los órganos de la justicia constitucional
en el siglo XXI”**

Hotel Sheraton

Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional

República Dominicana

12 de noviembre de 2015



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

Buenos días a todas y todos:

I. Seguridad jurídica: aproximación conceptual y dificultad apreciativa

La seguridad jurídica constituye uno de los principios fundamentales del Estado de derecho, y se sitúa como referente obligatorio dentro de la concepción de un Estado social y democrático de derecho. Sin embargo, se trata de una noción que suele ser utilizada en términos abstractos, puesto que es un ejemplo común de ambigüedad e imprecisión del lenguaje jurídico. De ahí que resulta muy difícil dar una definición de ella sin realizar previamente múltiples matizaciones o distinciones. Bajo este esquema, no es casual que a veces el concepto sea distorsionado, apelando de manera genérica a su protección constitucional, sin dotarlo de contenido real ni instrumentalidad jurídica.

Partiendo de la premisa anterior, cabe preguntarnos: ¿a qué alude el concepto de *seguridad jurídica*? ¿Se trata de un principio con valor absoluto? o por el contrario, ¿su utilización efectiva está sujeta a ciertas condiciones? y de igual manera, ¿cómo se conjuga la seguridad jurídica con los otros valores que conforman el orden constitucional? ¿Impone la seguridad jurídica la petrificación del ordenamiento jurídico? ¿Puede la seguridad jurídica ser tutelada subjetivamente como derecho fundamental o se limita a ser únicamente un principio jurídico? ¿En qué afecta la seguridad jurídica a la función jurisdiccional? ¿Qué rol corresponde jugar al Tribunal Constitucional para asegurar su efectividad?

Seguridad jurídica, definida por el Diccionario Jurídico Espasa, consiste en la confianza que tiene en un Estado de derecho el ciudadano al ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico.

Para Rodrigo Borja, estadista y jurista, la seguridad jurídica “es la certidumbre que las personas tienen sobre los alcances y límites de la autoridad pública. En el Estado de derecho hay referencias precisas respecto de hasta dónde llega el poder público y desde donde comienza la esfera inviolable de los derechos de las personas; lo cual torna predecible a la autoridad y elimina las arbitrariedades y las sorpresas en el ejercicio del poder”. Seguridad jurídica significa pues, garantías de estabilidad en el



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

tráfico jurídico, respeto a las normas establecidas por parte de la autoridad, *certeza* de derecho y consecuente *previsibilidad*, *confianza* y *predeterminación* en la conducta exigible a los poderes públicos que conforman el Estado.

Ahora bien, determinar cuándo y bajo qué condiciones este estado de convicción y predictibilidad se encuentra vulnerado, no es una tarea sencilla. Cuando la norma es precisa y es evidente la identificación del titular sobre el cual recae la competencia, la forma en que debe proceder y el momento para hacerlo, no suelen suscitarse mayores dificultades. Sin embargo, no siempre esto acontece, sobre todo en sistemas donde las técnicas de producción normativa son ineficaces y no obedecen a parámetros sistemáticos. La dispersión normativa propia de los ordenamientos jurídicos contemporáneos dificulta la predictibilidad del derecho y convierte la función jurisdiccional en un campo abierto a la lucha de interpretaciones que enfrentan principios y reglas diversos que aspiran a satisfacer los intereses de sectores en permanente tensión.

II. La seguridad jurídica en el ordenamiento constitucional dominicano.

En el artículo 7 de nuestra Carta Magna se reconoce a la República Dominicana como un Estado social y democrático de derecho y el artículo 8 de la misma se refiere a la función esencial del Estado, que es la protección efectiva de los derechos de la persona dentro de un marco de libertad individual y justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas. Estas disposiciones serían ineficaces sin el reconocimiento de la “certeza” y la “predictibilidad” del derecho, más aún cuando se trata de derechos fundamentales, pues equivaldría a una consideración utópica, propiciadora de actuaciones arbitrarias por parte de los poderes públicos. Esto resultaría contradictorio con la función esencial del Estado y el ideal de autonomía individual y progreso colectivo que está en la base del Estado social y democrático de derecho.

En el Preámbulo de la Constitución dominicana, se reconocen los “*valores supremos y principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz*”. Soy de opinión que el principio de “seguridad jurídica” se erige como un elemento



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

aglutinador de estos valores y principios fundamentales, sirviendo de promotor de los mismos y en estricto apego al imperio de la ley, puesto que donde impera la ley, la certeza y predictibilidad del Derecho, hay garantía y protección para la actividad realizada.

Aún más, en el Estado social y democrático de derecho de la República Dominicana, el principio de la supremacía de la Constitución, consagrado en el artículo 6 de la Carta Magna, puede ser considerado como la garantía máxima de la seguridad jurídica en la medida en que instaure un “gobierno de la Constitución”, estableciendo “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, noma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico dominicano. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución reglamento o actos contrarios a esta Constitución”.

Estos presupuestos generales de la seguridad jurídica encuentran en el artículo 110 de la Constitución una concreción expresa. En efecto, el referido artículo reza: *“La ley solo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que este subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la **seguridad jurídica** derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”*. De entrada, se observa que lo que se prohíbe es “la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la retroactividad sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir”. Esto nos viene del artículo 2 del Código Civil, “la ley no dispone sino para el porvenir: no tiene efecto retroactivo”.

La seguridad jurídica tiene gran relevancia en el ámbito penal, en lo relativo a la seguridad personal. En efecto en el artículo 40, numeral 13, de nuestra Constitución se establece que *“nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa”*. Esta disposición consagra el derecho de toda persona a no ser castigada por una acción no considerada o tipificada previamente como delito por la ley, en otras palabras, “para que haya delito se requiere que la conducta de una persona coincida con la descripción hecha por la ley penal, y para que haya castigo se requiere que haya delito”.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

En realidad, todo esto se fundamenta en la máxima latina *nullum crimen nulla poena sine praevia lege* (no hay delito, no hay pena sin ley previa). De igual manera, el numeral 15, del antes mencionado artículo, contiene un muro de contención a la arbitrariedad de los poderes públicos al disponer: “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe”, coronando esta disposición al consagrar implícitamente el principio de razonabilidad de la ley, cuando señala que: “La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad, y no puede prohibir más que lo que perjudica”.

III. El Tribunal Constitucional como garante de la seguridad jurídica.

El establecimiento del Tribunal Constitucional viene a completar la regulación constitucional de la seguridad jurídica, puesto que según el artículo 184 constitucional sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y los órganos del Estado. Esto permite afirmar que las decisiones del Tribunal generan una gran certeza en el ordenamiento jurídico, muy superior a la de la jurisprudencia ordinaria, en tanto que no se limitan a la unificación de criterios jurídicos para persuadir a los jueces y el resto de los actores que intervienen en los negocios jurídicos, sino que gozan de fuerza imperativa como normas jurídicas asegurando así una mayor y mejor predictibilidad del derecho, con lo cual se replantea el papel de la jurisprudencia constitucional como fuente de derecho.

El propio Tribunal Constitucional ha sostenido, en las Sentencias TC/84/13 y TC/319/15, de fechas 4 de junio de 2013 y 30 de septiembre de 2015, respectivamente, que “conforme a las disposiciones del artículo 184 de la Constitución dominicana, las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado; es decir, que las decisiones de este Tribunal se traducen en verdaderas normas jurídicas que hacen parte del derecho positivo en nuestro ordenamiento jurídico y fuente directa del derecho con carácter vinculante para todos los poderes públicos”. La fuerza expansiva de los precedentes vinculantes garantiza la seguridad jurídica, pues cuando el Tribunal Constitucional ha establecido un principio de derecho como aplicable a una situación de hecho, se mantendrá en esa posición y la extenderá a todos los casos futuros cuando los hechos sean sustancialmente los mismos. Y la consecuencia del precedente irradia al



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

resto de los poderes y órganos del Estado que han de aplicarlo como regla de derecho positivo.

La importancia del precedente es particularmente relevante en lo relativo a los otros órganos jurisdiccionales, pues los precedentes direccionan la aplicación de la Constitución y sirven de bujía inspiradora a los criterios que habrán de sustentar el Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral, para la tutela jurisdiccional de derechos fundamentales. Esto permite a los justiciables una previa calculabilidad de su contenido como resultado de la vinculatoriedad de los precedentes, evitando así decisiones arbitrarias.

Sin embargo, la certeza y predictibilidad que producen los precedentes vinculantes no impide el perfeccionamiento y la evolución de la jurisprudencia constitucional. Los precedentes no imponen la petrificación del ordenamiento jurídico, y, por lo tanto, pueden ser derogados, modificados o excepcionados cuando existan razones preponderantes que así lo aconsejen. Ahora bien, *“cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión, las razones por los cuales ha variado su criterio”* (Artículo 31, párrafo I, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

IV. La seguridad jurídica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La multivocidad conceptual de la seguridad jurídica que referíamos al comienzo de nuestra exposición, se refleja en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, por la diversidad de asuntos en los que la ha utilizado para fundamentar sus decisiones. En modo alguno se ha esquivado la fuerza jurídica de la que se encuentra investida, por el contrario, la seguridad jurídica se ha erigido en uno de los principios vertebradores de la jurisprudencia constitucional. Al verificar su lesión el Tribunal no ha dudado en anular los actos de los poderes públicos, pero igualmente por imperativo de la seguridad jurídica se ha negado a reconocer a los particulares la existencia de derechos a partir de situaciones ilícitas de hecho.

Las primeras aproximaciones a la seguridad jurídica empiezan en la Sentencia 13/2012, del 10 de mayo de 2012. Esta tiene un valor muy importante, no solo porque constituye el *leading case* en materia de



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

seguridad jurídica, sino sobre todo porque contiene la base teórica de la problemática de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas. Un mes después, en la Sentencia 24/2012, del 21 de junio de 2012, vuelve a ser abordada la seguridad jurídica desde una óptica estrictamente procesal, para determinar la aplicación de la ley en el tiempo en relación a la calidad para accionar en justicia o legitimación procesal. La definición general del principio seguridad jurídica vendrá un año después, sentencia 100/13, aunque durante este interregno hubo decisiones relevantes que aplicaron distintas vertientes de la seguridad jurídica.

a) Noción general de seguridad jurídica.

En la Sentencia 100/13, del 20 de junio de 2013, el Tribunal Constitucional define por primera vez de modo general a la seguridad jurídica, considerándola “como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios”.

Esta noción general es retomada en la Sentencia 121/13, de 4 de julio de 2013, cuando se plantea “que, junto a la justicia, el orden y la paz, [la seguridad jurídica] constituye uno de los elementos consustanciales del *bien común*, objetivo supremo, no solo del derecho, en general, sino también, del Estado social y democrático de derecho que consagra nuestra Carta Magna. Corresponde al Estado, en efecto, como máximo exponente de los poderes públicos, asegurar la estabilidad y permanencia del contenido de las normas jurídicas, de forma que los particulares puedan adoptar sus decisiones al tenor de estas, al abrigo de una capacidad excesiva de alteración de dichas normas por parte de los órganos del Estado. En otras palabras, la seguridad jurídica consiste en la certeza y confianza que debe infundir el derecho en cuanto a la estabilidad del orden legal y la eficacia de su funcionamiento”.

En la Sentencia 283/13, del 30 de diciembre de 2013, el Tribunal entiende que el principio de seguridad jurídica “*se configura como una de las garantías del principio de legalidad, la cual se concreta en la exigencia de que las disposiciones que impongan obligaciones que limiten el ejercicio de*



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

derechos se encuentren reguladas en normas con rango de ley, aspectos a los cuales este tribunal constitucional se refirió en las Sentencias TC/0044/12, de fecha 21 de septiembre de 2012 y TC/0049/13, de fecha 9 de abril de 2013”. Asimismo, aclara que este principio, al igual que el de razonabilidad, “no se protegen por la vía del amparo, ya que este mecanismo ha sido previsto para sancionar los actos o las omisiones que vulneren o conculquen derechos fundamentales, no así los principios mencionados ni ningún otro, salvo cuando de dichas violaciones se derive una conculcación a un derecho fundamental”.

b) Seguridad jurídica, derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas

En el *leading case* de la Sentencia 13/12 el Tribunal afirma que, como consecuencia del artículo 110 de la Constitución, “*el principio de irretroactividad es la máxima expresión de la seguridad jurídica, el cual cede en casos excepcionales por la aplicación retroactiva o ultractiva de disposición de similar estirpe más favorable para el titular del derecho*”. En sentencias posteriores, como la **Sentencia 121/13**, el Tribunal precisó que el principio de la irretroactividad de la ley presupone “que las leyes solo rigen para el porvenir, para evitar, mediante una simple intervención legislativa, la alteración de situaciones jurídicas ya consumadas o cuyos efectos, consolidados al amparo de una ley anterior, se prolongan en el tiempo, luego de la entrada en vigencia de otra ley nueva”. Y meses antes en la **Sentencia 15/13** precisó que, aun cuando la norma derogada “no podrá seguir rigiendo o determinando situaciones jurídicas nacidas con posterioridad a la fecha en que quedó derogada, sí continuará rigiendo las situaciones jurídicas surgidas a su amparo, por efecto de la llamada ultractividad de la ley”.

Ahora bien, la cuestión jurídica esencial que se definió en el precedente líder de la **Sentencia 13/12** es lo relativo a los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas. Se consideró entonces, “que toda disposición normativa está constituida por dos elementos: uno material y otro formal. El primero se refiere al supuesto o hipótesis de hecho, previsto en la disposición de que se trate; el segundo, a la conclusión jurídica surgida como consecuencia directa de la ocurrencia de aquellos supuestos e hipótesis fácticos. Comprobado el hecho, nacen los efectos jurídicos que la ley le asigna, y que son, precisamente, **los derechos adquiridos**. Así, estos



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

derechos *deben ser entendidos como las consecuencias jurídicas nacidas en virtud de una ley vigente al cumplimiento del hecho previsto en la misma ley.*”

Además, se precisó –con apoyo de jurisprudencia comparada– que “la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que si se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surta la consecuencia (provechosa, se entiende) que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada”¹. Así, pues, “los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia”.²

El Tribunal Constitucional aplica este precedente en la Sentencia 90/13, del 4 de junio de 2013, para descartar “que la norma acusada sea violatoria del artículo 110 de la Constitución, en primer lugar, porque en ninguna de sus disposiciones se ordena, de modo expreso o implícitamente, su aplicación a *situaciones ya consolidadas bajo el imperio de la legislación anterior*; en segundo lugar, y en lo que tiene que ver con la aplicación de la norma al caso particular del accionante, es evidente que tampoco se incurre en la aplicación retroactiva prohibida por la Constitución, puesto que su situación, en lo que respecta a la probable facultad que tenía de embargar antes de dictarse la nueva norma, no puede considerarse como una situación consolidada bajo el imperio de la legislación anterior que deba ser respetada por la aplicación de la nueva ley. Si hubiera sido una situación consolidada bajo el imperio de la legislación anterior que la nueva ley está en obligación constitucional de respetar, si el accionante, antes de que fuera promulgada la norma acusada, hubiera ejercido el derecho de embargar que le otorgara la legislación anterior”.

Un elemento que debo destacar del *leading case* de la Sentencia 13/12 es que –desde entonces– el TC tenía bien claro que solo podía plantearse la existencia de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas a partir de ley vigente (entendiendo la noción de ley en un sentido amplio como

¹ Sala Constitucional de Costa Rica. Sentencia 2765, del 20 de mayo de 1997.

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-529/94, del 24 de noviembre de 1994.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

equivalente a norma jurídica válida). Es importante comprender la inescindible vinculación que debe existir entre el ordenamiento jurídico y los presupuestos fácticos que han de ampararse en el mismo, para no caer en el absurdo de pretender que el poder jurisdiccional reconozca la existencia de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas a partir de supuestos e hipótesis de hecho carentes de respaldo jurídico.

Esta problemática jurídica –la de los derechos adquiridos– es abordada por el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 168/13**, cuando tuvo la delicada tarea de evaluar las condiciones de adquisición de la nacionalidad dominicana con anterioridad a la Constitución de 2010. En esta sentencia de principio el Tribunal Constitucional hace suyas dos premisas estrechamente relacionadas que fueron esgrimidas originariamente por la jurisprudencia nacional, la primera, y por la jurisprudencia comparada, la segunda. A saber: 1) que *“resulta jurídicamente inadmisibles fundar el nacimiento de un derecho a partir de una situación ilícita de hecho”*; y 2) que el error de las autoridades administrativas no es una razón constitucionalmente admisible para fundar el reconocimiento de un derecho. La primera premisa es acogida desde la Sentencia rendida por la Suprema Corte de Justicia el 14 de diciembre de 2005 cuando evaluó la constitucionalidad de la Ley No. 285-04, General de Migración”. La segunda premisa la asumimos de la Sentencia T-1060/10 rendida por la Corte Constitucional de Colombia el 16 de diciembre de 2010, en la cual, a propósito de un caso análogo al nuestro.

La conjunción de ambas premisas reafirma lo ya planteado en la Sentencia 13/12 en cuanto a que los derechos adquiridos “deben ser entendidos como las consecuencias jurídicas nacidas en virtud de una ley vigente al cumplimiento del hecho previsto en la misma ley”, y, en consecuencia, no se puede reconocer la existencia de derechos adquiridos al amparo de una situación ilícita de hecho o de una actuación administrativa errónea, aunque aquellas tendieran a configurar la apariencia de un buen derecho, pues el Tribunal Constitucional no puede tutelar derechos inexistentes, ni su función garantista puede ser puesta al servicio de la subsanación de actuaciones antijurídicas, por mucho que éstas hayan permanecido en el tiempo. En mi opinión, constituye un contrasentido invocar la seguridad jurídica para pretender que el Tribunal Constitucional declare la presunta existencia de un derecho, a partir de una situación de hecho carente de respaldo jurídico.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

Esta concepción queda definitivamente perfeccionada en las **Sentencias 28/14, 78/14, 111/14, 122/14**, cuando el TC precisa que “el criterio asumido por la Sentencia TC/0168/13 viene dado por el principio de ultractividad de la ley que se aplicó anteriormente en la Sentencia TC/0015/13” (Sentencia 78/14), según el cual “la norma que se aplique a todo hecho, acto o negocio jurídico debe ser la vigente en el momento en que ocurriere el acto de que se trate, de manera que aunque dicha norma no podrá seguir rigiendo o determinando situaciones jurídicas nacidas con posterioridad a la fecha en que quedó derogada, sí continuará rigiendo las situaciones jurídicas surgidas a su amparo, por efecto de la llamada ultractividad de la ley”.

El Tribunal agrega en la **Sentencia 28/14** que: “El principio de ultractividad se recoge en sentencias declarativas, en la medida en que a través de estas se precisa la interpretación que debe hacerse de algunas normas ya existentes en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, tal y como ha precisado la doctrina, las sentencias declarativas se erigen como aquellas cuyo objeto es poner en evidencia lo que en el mundo del derecho existía ya. En este sentido, la novedad que aporta este tipo de sentencias consiste en eliminar oficialmente la falta de certeza que hasta ese momento pudiera haber dejado en la sombra la verdadera voluntad de la ley; y así la observancia del derecho se restablece, si hasta ese momento su inobservancia deriva o podía derivar solamente de su falta de certeza. Siendo esta la misión de las sentencias declarativas, constituye un requisito indispensable para su adopción un estado de incertidumbre acerca de la existencia de una relación jurídica o la interpretación de su alcance o modalidad en el comercio jurídico”.

c) Seguridad jurídica y legitimación procesal.

En la **Sentencia 24/12**, otra de las primeras que adoptó el TC, se plantea que “la calidad o legitimación activa es una cuestión de naturaleza procesal constitucional constituyendo una excepción al principio de la aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo, el cual comporta de conformidad con la Constitución, la jurisprudencia constitucional comparada y la doctrina procesal sobre la materia, al menos cuatro (4) excepciones al referido principio: a) Cuando el régimen procesal anterior garantice algún derecho adquirido o situación jurídica favorable a los justiciables, lo que se corresponde con el principio de conservación de los actos jurídicos, que le



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

reconoce validez a todos los actos realizados de conformidad con el régimen jurídico imperante al momento de su realización; b) Cuando la disposición anterior garantice en mejores condiciones que la nueva, el derecho a una tutela judicial efectiva; c) Cuando se trate de normas penales que resulten más favorables a la persona que se encuentre subjúdice o cumpliendo condena; d) Cuando el legislador, por razones de conveniencia judicial o interés social, disponga que los casos iniciados con una ley procesal anterior sigan siendo juzgados por la misma, no obstante dichas leyes hayan sido derogadas (principio de ultraactividad).

d) Seguridad jurídica y modificación del régimen legal tributario

Plantear que la seguridad jurídica goza de un valor absoluto, sin límite alguno, conllevaría a un estancamiento y consecuente involución del ordenamiento jurídico mismo. La concreción de la norma, entendida en sentido lato, y su consecuente articulación, deben responder a los cambios sociales que van ocurriendo de tiempo en tiempo. Es deber de los poderes públicos, en el marco permitido por sus respectivas competencias, promover y desarrollar las modificaciones normativas necesarias que resultan cónsonas con los referidos cambios. De lo contrario, la norma deviene en ineficaz y carente de todo sentido, contribuyendo a un verdadero caos social. La inmutabilidad del ordenamiento jurídico cuando urge la necesidad de un cambio en el mismo, obstaculiza la realización de los fines estatales perseguidos con tal modificación, indisolublemente ligados al bienestar general.

Esta problemática fue abordada por el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 148/13**, del 12 de septiembre de 2013, sosteniendo “que, si bien constituye un fin esencial del Estado el garantizar la seguridad jurídica de todas las personas físicas y morales, no menos cierto es que esto no impide que el Congreso Nacional pueda modificar las políticas tributarias que estime convenientes para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, siempre y cuando el ejercicio de esas potestades congresuales no impliquen vulneración alguna a derechos adquiridos, pues en una democracia el Poder Legislativo debe ejercer cabal y eficazmente las facultades constitucionales que le corresponden, entre estas, la de legislar sobre las materias de su competencia”.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

En esta decisión el TC hace suyas las consideraciones más generales de la jurisprudencia comparada en el sentido de que: “En una democracia, el Congreso no está atado a sus propias leyes porque sería insostenible que una mayoría política coyuntural pudiera impedir que en el futuro, cuando el pueblo soberano elija a otros representantes, la nueva mayoría ejerza las competencias que la Constitución le ha confiado al legislador. Por ello, la seguridad jurídica debe ceder ante la potestad del Congreso de modificar o derogar las leyes... No podría ser de otra manera en un Estado Social de Derecho, dentro del cual la seguridad jurídica no impide cambios en las reglas de juego pero sí exige que éstos no se hagan arbitraria y súbitamente sin consideración alguna por la estabilidad de los marcos jurídicos que rigen la acción de las personas y en desmedro de la previsibilidad de las consecuencias que se derivan para los particulares de ajustar su comportamiento a dichas reglas”.³

e) Seguridad jurídica y criterios jurisprudenciales

Otra de las dimensiones principales de la seguridad jurídica es la predictibilidad del derecho. El TC consideró en la Sentencia 94/13, del 4 de junio de 2013, que el criterio jurisprudencial ante el Poder Judicial, si bien no es vinculante, “debe considerarse como el criterio establecido en una o varias sentencias emitidas con anterioridad al caso en el cual se invoque el mismo. Para que ese cambio pueda ser alegado ante un tribunal judicial, es necesario que la cuestión decidida en el mismo guarde similitud con el caso de que se trate, en lo que concierne, particularmente, al problema jurídico planteado, cuestiones constitucionales, hechos del caso, norma juzgada o tema de derecho...”

El valor de la continuidad del criterio jurisprudencial radica en que la variación del mismo, sin una debida justificación, constituye una violación a los principios de igualdad y de seguridad jurídica...

El desconocimiento al principio de seguridad jurídica radica en que los recurrentes obtuvieron un resultado distinto al razonablemente previsible, en el sentido de que siendo su caso igual a aquellos en que, de manera reiterada, se había declarado admisible el recurso de casación, lo normal era que esperaran que corriera la misma suerte, es decir, que lo declararan

³Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-007/02, del 23 de enero de 2002.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

admisible. Sin embargo, lo anterior no implica que el criterio jurisprudencial no pueda ser variado, sino que cuando se produzca dicho cambio el mismo debe ser motivado de manera adecuada, lo cual implica exponer las razones que justifican el nuevo criterio”.

f) Seguridad jurídica y autoridad de la cosa juzgada

En la mencionada Sentencia 121/13, el Tribunal consideró que la seguridad jurídica depende, entre otros, del respeto al principio de la cosa definitiva e irrevocablemente juzgada, el cual *“otorga validez definitiva a las decisiones judiciales, reconociéndolas como asuntos resueltos e indiscutibles, no solo para que se ejecute lo que ellas han decidido, sino también para impedir el pronunciamiento de una decisión distinta o contradictoria en otro proceso”*.

Este premisa sería retomada en la Sentencia 127/13, del 2 de agosto de 2013, cuando el Tribunal verificó la emisión de un decreto expropiatorio que afectaba unas “parcelas que ya habían sido liberadas mediante una decisión judicial que adquirió la autoridad de lo cosa definitiva e irrevocablemente juzgada. En tal virtud, nos encontramos con una clara violación al principio de seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al derecho de propiedad”.

El Tribunal planteó que las parcelas que el Poder Ejecutivo pretendía expropiar habían “sido objeto de una sentencia definitiva e irrevocable, oponible al Estado dominicano, [por lo que] no pueden ser expropiadas por el propio Estado, aduciendo exactamente las mismas razones del decreto ya anulado. Tal proceder vulnera la seguridad jurídica que se fundamenta en la certeza del derecho, sobre todo en su ámbito de aplicación, al impedir la eficacia de las decisiones dictadas por las jurisdicciones competentes. En el caso que ocupa nuestra atención, la situación se torna todavía más grave puesto que se trata de una violación a un principio universalmente reconocido que debe ser garantizado por el Estado, quien con su actuación está pretendiendo eludir los efectos de sus propias decisiones jurisdiccionales, las cuales están llamadas a zanjar definitivamente los conflictos. En tal virtud, resulta inaceptable que situaciones como la anteriormente planteada sean propiciadas por el Estado, quien no solamente debe ser el principal garante de sus decisiones definitivas e irrevocables, sino también debe dar ejemplo de sumisión a la ley para tener así la autoridad suficiente de formularles exigencias a sus ciudadanos”.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

La preponderancia de la autoridad de la cosa juzgada para garantizar el principio de la seguridad jurídica, permitió al TC aplicar la técnica del *distinguish* para excepcionar el precedente de que no procede la acción directa en inconstitucionalidad contra actos de efecto particular.

g) Seguridad jurídica y distribución de competencias jurisdiccionales

En las Sentencias 231/13 y **79/14**, de 29 de noviembre de 2013 y 1 de mayo de 2014 el Tribunal Constitucional aborda la cuestión del reparto de competencias en estructura del sistema jurisdiccional integral (justicia ordinaria, justicia electoral y justicia constitucional) instaurado por el constituyente en la Carta Sustantiva proclamada el 26 de enero de 2010.

Se consideró así, en la **Sentencia 79/14**, que “en cualquier esfera jurisdiccional constituye un imperativo para todo juez o tribunal examinar y establecer su propia competencia antes de abocarse a conocer el fondo de un determinado asunto. En ese esfuerzo tiene que ser objeto de especial ponderación la competencia de atribución, toda vez que este tipo competencial atiende a una naturaleza de orden público e incide de manera importante en la seguridad jurídica; por tanto, esta es improrrogable, no puede ser objeto de modificación y, además, es inderogable.

El desconocimiento de esta norma de carácter procesal compromete los principios que gobiernan al juez y al tribunal natural; dichas reglas procedimentales tienen que ser aplicadas en todo ordenamiento jurídico por estar íntimamente vinculadas a la garantía fundamental del debido proceso al cual ha sido integrada y se aplica a todo tipo de actuación.

El constituyente dominicano, en el texto supremo proclamado el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), se esmeró al instaurar el poder jurisdiccional integrado por la justicia ordinaria, justicia electoral y justicia constitucional, con la clara finalidad de preservar la seguridad jurídica, la certeza de los asuntos electorales y el funcionamiento del sistema de partidos, agrupaciones y movimientos de carácter político, y con el elevado propósito de resguardar el ordenamiento constitucional del Estado social y democrático de derecho que se logró instituir en la Constitución de la República.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

Las razones precedentemente expuestas permitieron al Tribunal Constitucional precisar que por las atribuciones propias del juez amparo y por la naturaleza del asunto es el Tribunal Superior Electoral la instancia idónea y natural para conocer el caso que nos ocupa. En la especie, se revela que el tribunal a quo incurrió en un inexcusable exceso al instruir y decidir un expediente sin adoptar la providencia de examinar ni establecer los alcances y límites de su propia competencia antes de abocarse a conocer el fondo del asunto.

En la Sentencia 231/13, “este tribunal consider[ó] que en casos como el de la especie, en el cual el recurso de revisión de amparo se sustente en el cuestionamiento a la competencia del tribunal que dictó la sentencia objeto de dicho recurso o en la existencia de una irregularidad manifiesta, resulta pertinente adoptar la providencia excepcional de suspender la ejecutoriedad de una decisión de tal naturaleza, bajo el predicamento de que, además, con ello se estaría preservando la seguridad jurídica y el orden institucional que de manera esencial propicia y garantiza nuestra norma suprema”.

h) Seguridad jurídica y suspensión de sentencias.

El TC ha considerado en la **Sentencia 255/13**, del 17 de diciembre de 2013, que la seguridad jurídica constituye uno de los principios que fundamenta la excepcionalidad de la suspensión de las decisiones judiciales que han adquirido la autoridad de la cosa juzgada. Así, pues, “***tal excepcionalidad se debe, en gran medida, a la necesidad de proteger la seguridad jurídica de quien ya tiene una sentencia ejecutoria a su favor***”. (67/15).

Las decisiones que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada tienen una presunción de validez y romper dicha presunción – consecuentemente afectando la seguridad jurídica creada por estas – sólo debe responder a situaciones muy excepcionales. Es decir, según la doctrina más socorrida, la figura de la suspensión de las decisiones recurridas no puede ser utilizada como una táctica para pausar, injustificadamente, la ejecución de una sentencia que ha servido como conclusión de un proceso judicial.

Así pues, es necesario determinar, con un examen preliminar, si el solicitante plantea argumentos que cuestionen, válidamente, los fundamentos de la sentencia recurrida y si sus pretensiones justifican que



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

el tribunal adopte una medida cautelar que afectará, de manera provisional, la seguridad jurídica que conlleva una decisión jurisdiccional definitiva. Esta determinación es necesaria para evitar que, en lugar de proteger un derecho, se afecte el derecho de una parte a quien ya los tribunales le han otorgado ganancia de causa con una sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, o bien de un tercero que no fue parte del proceso. Para esto es preciso evaluar las pretensiones del solicitante en cada caso.

i) Seguridad jurídica y quebrantamiento de las reglas procesales

En la Sentencia 180/14 el Tribunal planteó que “la seguridad jurídica se relaciona con la estabilidad de la norma procesal, y ello a su vez garantiza que los ciudadanos conozcan, previo al acceso a la justicia, cuáles son los instrumentos legales con los que cuentan, y cuál será la norma aplicada a su proceso”. Sin embargo, será en la **Sentencia 319/14** cuando la dimensión procesal de la seguridad jurídica cobra gran preponderancia, al verificar que se había “producido una situación procesal de carácter irregular y contradictoria a cargo de la Suprema Corte de Justicia, en la cual esa jurisdicción luego de haber decidido y, por vía de consecuencia, haberse desapoderado del pedimento principal, procedi[ó] a realizar un enjuiciamiento individual de un pedimento de carácter accesorio como lo es la solicitud de suspensión de ejecución de la sentencia que ha sido recurrida en casación, cuyo conocimiento debió ser realizado conjuntamente con el pedimento principal.

Esta actuación comporta “la vulneración al principio de seguridad jurídica[,] en razón de que, al proceder la Suprema Corte de Justicia a realizar un enjuiciamiento de la solicitud de suspensión luego de haberse desapoderado del conocimiento del fondo del recurso de casación[...] ha quebrantado la regla procesal que impide al juez que ha conocido y juzgado un asunto, el poder volver a conocerlo nuevamente; y por demás, ha inobservado la regla de que al momento del fallo los asuntos accesorios siguen la suerte de lo principal”. Todo lo cual determinó la anulación de la sentencia recurrida.

j) Seguridad jurídica y revisión de sentencias en materia penal

Una de las últimas aplicaciones del principio de la seguridad jurídica ocurre en la **Sentencia 311/15**, del 25 de septiembre de 2015, cuando el TC al estudiar la revisión penal vislumbra su vinculación con la dignidad humana,



**REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA**

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional
Conferencia “Seguridad jurídica y justicia constitucional”

para justificar porque “solo est[á] abierta para el beneficio del imputado o condenado, esto es, cuando lo beneficie, ya que es esa parte procesal la que puede sufrir vejaciones a su dignidad humana frente a una condena que no se corresponda con la realidad o que deba ser reducida”.

El Tribunal estima que “el principio de seguridad jurídica igualmente fundamenta la aparición de este tipo de recurso de revisión sobre sentencias definitivas. Y es que el permitir una “revisión” de una decisión de naturaleza penal para todas las partes pondría en peligro el principio de seguridad jurídica, el cual solamente cede –y parcialmente, en virtud de la dignidad humana- en aquellos casos que benefician al imputado o al condenado. Por eso, el legislador ha establecido en los artículos 428 y siguientes del Código Penal, una regulación rigurosa del recurso de revisión penal, el cual solo puede ser intentado en estrictos y específicos casos que deben ser probados a cabalidad. En efecto, al comprobarse que no están reunidas una de las situaciones que prevé la ley para el recurso de revisión penal, el mismo debe ser declarado inadmisibles”.

La seguridad jurídica es una vacuna contra lo arbitrario, y garantía de protección de derechos fundamentales. La seguridad jurídica tiene nuevos retos, tendrá que afrontarlos con éxito para el bien de ciudadanas y ciudadanos.

Muchas gracias.