



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado presidente

MILTON RAY GUEVARA

CONFERENCIA

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS
A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DOMINICANA DE 2010**

Salón de la Asamblea Nacional, Congreso Nacional
2 de mayo de 2018
Santo Domingo de Guzmán, D.N., Rep. Dom.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

1. Introducción

Constituye un gran honor participar como ponente inaugural del programa especial “Cátedra de Derecho Parlamentario”, creado por la Cámara de Diputados con los auspicios de su presidente, mi distinguido compueblano don Rubén Maldonado, que tiene como objetivo principal fomentar el análisis y conocimiento del Poder Legislativo y el derecho constitucional a través de conferencias y jornadas académicas para la ciudadanía en general.

Se trata de un plausible esfuerzo y una iniciativa trascendente, dada la comprobada necesidad de hacer de la Constitución dominicana nuestra biblia institucional, rectora de las actuaciones de gobernantes y gobernados y garantía de la real instauración de un Estado social y democrático de derecho. Mis felicitaciones a la honorable Cámara de Diputados, a su Bufete Directivo y a su dinámico presidente.

El tema que nos ocupa consiste en abordar el control constitucional de los actos parlamentarios a partir de la Constitución dominicana de 2010, lo cual nos obliga de manera preliminar a enfatizar algunos conceptos.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

2. Preliminar: ¿actos legislativos o actos parlamentarios?

A pesar de que existen similitudes apreciables entre las nociones Parlamento y Congreso, no podemos intercambiarlas libremente para referirnos al Poder Legislativo de las democracias pluralistas. Existen importantes diferencias, pues son configuradas conforme a técnicas distintas de organización de los poderes públicos, en los sistemas de gobierno democráticos. No se trata de una cuestión meramente terminológica, sino que la diferente organización constitucional del poder en los regímenes parlamentarios y presidenciales afecta sensiblemente la posición institucional de las asambleas legislativas.

El Parlamento surge en Europa como un mecanismo de lucha contra el poder monárquico. Esta institución va definiéndose en el decurso de la historia a través de la lucha política entre dos centros de poder que apelan a legitimidades distintas: monárquica y democrática, de cuya simbiosis surge el régimen parlamentario. El Parlamento, por lo tanto, sería investido en sus orígenes de una impenetrable autonomía que lo protegía de los ataques de la institución monárquica y de los tribunales. La legitimidad democrática de la que se encontraba investido como asamblea representativa de la nación



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

sirvió de justificación para erigirlo en un auténtico poder soberano cuyos actos no podrían ser objeto de ningún tipo de control externo. En Inglaterra se decía que el Parlamento “puede hacerlo todo, salvo convertir a un hombre en una mujer”. Aunque sobre este punto, las cosas han evolucionado...

Se considera que el Parlamento surge en 1295 y tiene como antecedente el *Concilium regis*. El mismo adquiere su fisonomía a través del *Magnum concilium* (barones y prelados) o Cámara de Lores y el *Commune concilium* o Cámara de los Comunes. En la evolución del régimen político de Inglaterra, el poder real ha pasado de la corona al Parlamento y del Parlamento al Gabinete.

En el régimen presidencial se suele utilizar la denominación Congreso para referirse a las asambleas legislativas. Este régimen, a diferencia del parlamentario, surge en los Estados Unidos de América a partir de un proceso constituyente que decide la organización del Estado con base en un criterio racional. Por ello, en la ordenación de los poderes del Estado, está presente la preocupación por limitar la primacía que pueda adquirir el Poder Legislativo. No es accidental que el Poder Ejecutivo haya sido investido de la potestad de vetar la legislación por criterios de consideración política, ni que



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

tempranamente haya echado raíces la “*judicial review of legislation*” como mecanismo jurisdiccional que limita los poderes normativos del Congreso para asegurar la supremacía de la Constitución como “*higher law*”, o ley suprema, del país.

De paso, debe hacerse mención de un modelo que surge en la Francia del general De Gaulle, en la Constitución de octubre de 1958 y con la elección del jefe de Estado por sufragio universal directo en 1962. El régimen político deja de ser parlamentario, *stricto sensu*, desde el momento en que el jefe de Estado es elegido por sufragio universal directo, pero tampoco es presidencial, ya que el primer ministro, jefe del Gobierno, es responsable políticamente ante la Asamblea Nacional o Cámara de Diputados. En realidad, como diría el profesor Maurice Duverger, el régimen es mitad presidencial y mitad parlamentario.

Hoy es incuestionable que en los regímenes parlamentarios europeos se ha atenuado bastante la autonomía del Parlamento, al quedar sujeto a una Constitución normativa que —en cuanto expresión de la voluntad soberana del pueblo— limita formal y materialmente sus actuaciones.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Ello trae aparejado simultáneamente la institucionalización de mecanismos de control jurisdiccional que procuran asegurar que los actos parlamentarios sean cónsonos con los mandatos y límites que traza la Constitución, si bien existen diferencias apreciables en relación a cuáles actos parlamentarios pueden ser objeto de control jurisdiccional y cuáles parámetros pueden ser utilizados para ejercer tal control.

La diferente configuración constitucional entre los regímenes parlamentarios y presidenciales impone la necesidad de cautela en los traslados teóricos. Por ello, la denominación “actos parlamentarios” luce inapropiada —*prima facie*— para referirse a los actos del Congreso de un régimen presidencial; sin embargo, es comprensible que el término se haya impuesto en Latinoamérica, dada la influencia del **derecho parlamentario** europeo, que se ha desarrollado con extraordinario vigor como rama especializada del derecho constitucional después de la Segunda Guerra Mundial. Puede que entre nosotros sea más apropiado utilizar la noción de “acto legislativo”, pero tampoco estaría exenta de confusiones en la región, pues, por ejemplo, las reformas de la Constitución en Colombia son denominadas actos legislativos.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Acepto que se usan las nociones “acto parlamentario” y “acto legislativo” como equivalentes, aunque reconozco la necesidad de pensar en una dogmática propia para el **derecho legislativo** que aproveche los desarrollos comparados sin reducirse a “una transliteración de conceptos o contenidos de derecho extranjero”¹. De ahí la relevancia de esta iniciativa académica impulsada por el presidente de la Cámara de Diputados, pues constituye un espacio propicio para reflexionar acerca de las funciones del Congreso Nacional, del procedimiento legislativo, de las prerrogativas que corresponden a los legisladores, de los límites de las actuaciones del Congreso y otros interesantes temas que permitirán fortalecer el derecho legislativo dominicano.

3. Creación del Tribunal Constitucional en la Constitución de 2010

A partir de la reforma constitucional proclamada el 26 de enero de 2010, la República Dominicana ingresa al concierto de las naciones que han optado por la instauración de un Tribunal Constitucional para la defensa de la supremacía de la Constitución y del sistema de

¹ Luis Rey Raigosa Sotelo. “Acto parlamentario y órgano parlamentario. Elementos conceptuales para el conocimiento del trabajo del Congreso de la unión y su control jurídico”, Instituto Belisario Domínguez, México, 2016, p. 1.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

derechos y libertades en ella reconocidos. La idea no era nueva en el país, pues constituía un viejo anhelo de institucionalidad democrática en torno al cual se expresaron los mayores niveles de consenso histórico por casi cuatro décadas. Sin embargo, se necesitó de un poderoso impulso social y el consenso político de respaldo para crear una jurisdicción constitucional especializada para “garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.” (artículo 184 CRD).

La instauración del Tribunal Constitucional como jurisdicción constitucional especializada convive con las tradicionales funciones de justicia constitucional confiadas desde la Constitución de San Cristóbal en 1844, en su artículo 125, a los jueces del Poder Judicial para inaplicar, en ejercicio del control difuso, las normas jurídicas que sean contrarias a la Carta Magna. El mismo rezaba sabiamente: “Ningún tribunal podrá aplicar una ley inconstitucional, ni los decretos y reglamentos de administración general, sino en tanto que sean conformes a las leyes”.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Más aún, en el artículo 35 se establecía: “No podrá hacerse ninguna ley contraria ni a la letra ni al espíritu de la Constitución: en caso de duda, el texto de la Constitución debe siempre prevalecer”.

Hoy tenemos un sistema de justicia constitucional mixto, que conjuga el control difuso o por vía de excepción de origen norteamericano, es decir, aquel que permite que un ciudadano en el curso de un proceso o litigio, ante cualquier tribunal, pueda alegar como medio de defensa que una ley que se le quiere aplicar es contraria a la Constitución (artículo 188 CRD), con el control concentrado, de cuño kelseniano europeo, en el cual representantes de la autoridad pública o las personas que tengan un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueden requerir por vía directa ante la jurisdicción constitucional especializada, la expulsión o anulación de cualquier norma infraconstitucional que consideren contraria a la Constitución (artículo 185 CRD).

Permítanme reiterar que el Tribunal Constitucional es un órgano autónomo e independiente, situado en el vértice de la organización política del Estado, en posición de paridad con el resto de los poderes y órganos primarios establecidos en la Constitución, y cumple una auténtica función de *indirizzo politico* (dirección política) para



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

resguardar (dimensión negativa) e impulsar (dimensión positiva) las bases institucionales del Estado social y democrático que prefigura la Constitución. El TC está llamado a convertirse en un verdadero “espacio ciudadano”, pues a través suyo la ciudadanía puede exigir el respeto de los derechos fundamentales que les asegura la Constitución en cuanto norma suprema del ordenamiento jurídico a la cual deben acomodar sus actuaciones tanto los gobernantes como los gobernados.

El Tribunal Constitucional tiene competencia para vigilar el proceso de producción e incorporación de determinadas normas jurídicas. Ello se realiza a través de dos procesos constitucionales: el control directo de la constitucionalidad de las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, y el control preventivo de los tratados internacionales. Conoce además de los conflictos de competencia entre los poderes públicos (artículo 185 CRD). Es el órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales, por lo que puede revisar las decisiones de amparo que adopten el Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral (artículo 94 LOTCPC). También le concierne revisar la constitucionalidad de las decisiones jurisdiccionales, acerca de cualquier materia, que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada (artículo 277 CRD) a partir de cánones



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

estrictos de admisibilidad (artículo 53 LOTCPC), lo cual le permite direccionar la justicia constitucional difusa, garantizar la unidad de interpretación en materia constitucional y proteger los derechos fundamentales.

Este tribunal participa de la función jurisdiccional del Estado a través de los procesos y procedimientos determinados por la Constitución y su ley orgánica. Sus decisiones se hallan revestidas de los caracteres propios de cualquier acto jurisdiccional, pero la eficacia que despliegan excede el carácter relativo que tradicionalmente suele acompañar a la cosa juzgada de las decisiones judiciales, pues tienen fuerza *erga omnes* o efectos generales. Más aún, “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” (Sentencia TC/0084/13 de 4 de junio: “RCDJ Alejandro Alberto Paulino Vallejo contra Cámara de Diputados” y Sentencia



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

TC/0319/15 de 30 de septiembre: “RCSA Ayuntamiento municipal de Jaquimeyes contra ayuntamientos municipales de Canoa y de Vicente Noble”).

La importancia del Tribunal Constitucional como guardián de la Constitución y protector de los derechos fundamentales depende, más que del rigor con que se delimiten sus competencias, de la existencia de ciertos presupuestos institucionales como serían, según José Luis Cea Egaña, la existencia de un orden democrático, pues en su ausencia “la justicia constitucional es un asunto declamativo, ideológico, pero sin arraigo en la cultura, la conciencia y el sentimiento, al menos mayoritario, de la comunidad política”; y que todos los poderes y órganos del Estado se sometan “lealmente o de buena fe, al espíritu o *telos* del Código Político”, ya que la justicia constitucional no puede echar raíces sin el precompromiso político y jurídico de los poderes y órganos fundamentales del Estado de someterse lealmente a la Constitución.² Yo agregaría otros dos: la independencia y autonomía de la magistratura constitucional, para que pueda actuar siempre con imparcialidad y sin presiones ni connivencias gubernamentales, políticas, económicas o sociales; y la

² José Luis Cea Egaña. “Aplicación de las decisiones de las jurisdicciones constitucionales”.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

autocomprensión de la naturaleza jurídica del control de constitucionalidad, que exige a los magistrados la motivación y argumentación de sus decisiones con un apego irrestricto a los cánones que traza el derecho de la Constitución, sin que puedan entrar en consideraciones de oportunidad política.

4. Objeciones al control de constitucionalidad de los actos legislativos

A pesar de que los tribunales constitucionales son órganos fundamentales del Estado social y democrático de derecho, y del extraordinario reconocimiento de su labor como intérpretes supremos de la Constitución, aún perviven ciertas objeciones al control constitucional de las actuaciones del Poder Legislativo. La primera, que ataca de raíz la competencia jurisdiccional del control de constitucionalidad de la ley, es la dificultad contramayoritaria, “en alusión a la ausencia de vinculación directa de los jueces con el sistema electivo de la democracia y la falta de su sometimiento al sistema de revalorización periódica de sus títulos frente a los detentadores directos de la soberanía, o sea el pueblo”³.

³ Jorge Alejandro Amaya. “El control jurisdiccional de los *interna corporis acta*”, en Enrique Alonso (coord.): *Estudios de Derecho Público*, Universidad de Buenos Aires, 2013, p. 53.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

La segunda, parte de la autonomía de las cámaras legislativas para regular su funcionamiento interno, y cobra especial relevancia en la doctrina de los *interna corporis acta*, que reivindica la inmunidad de los actos del Parlamento o Congreso frente a cualquier tipo de control jurisdiccional.

4.1. La objeción democrática o la dificultad contramayoritaria

La primera objeción obliga a dilucidar la idea de la supremacía de la Constitución, es decir, de un texto escrito, estable en el tiempo, y cuyo valor es superior a aquel de todas las otras normas jurídicas. La Constitución adquiere una significación particular como norma jurídica que “codifica” los valores supremos de la convivencia de la vida social y de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Tal como ha planteado el admirado maestro Manuel Aragón, “la Constitución es la norma fundamental que establece la delimitación del ámbito de las libertades de los individuos y de las competencias de los órganos del Estado, bien entendido que la delimitación del ámbito de las libertades ha de significar su garantía y la de las competencias estatales su limitación... La «gloria del Estado» sólo es posible con la «libertad política de los ciudadanos», pues eficacia y



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

libertad, utilidad y control, no son más que dos caras de la misma moneda”⁴.

La supremacía de la Constitución no pasaría de ser una simple afirmación de principio político, carente de eficacia jurídica imperativa, si no existiese el control jurisdiccional de constitucionalidad de la actuación del Parlamento o Congreso a la Constitución. La justicia constitucional –en cuya cúspide se ubica el Tribunal Constitucional– constituye la garantía jurídica de la supremacía de la Constitución, asegurando la eficacia de los mecanismos de autolimitación del poder que ella consagra, para proteger los valores esenciales de la convivencia colectiva y los derechos fundamentales de las personas. Se ha dicho, con razón, que “la doctrina de la supremacía constitucional requiere la supervisión judicial de los órganos constitucionales, incluso dentro del marco de las actividades parlamentarias y con respecto a materias esencialmente políticas”⁵.

⁴ Manuel Aragón Reyes. *Estudios de derecho constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2da. edición, p. 165.

⁵ Suzie Navot. “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: Un enfoque comparado”, en *Investigaciones*, Nos. 1-2, Investigación de derecho comparado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, República Argentina, 2008, p. 2.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

La objeción contramayoritaria contra la justicia constitucional pretende renovar la vieja doctrina de la soberanía del Parlamento y reduce el principio democrático a la regla de la mayoría, sacralizándolo como un dogma que convierte a la mayoría en expresión absoluta de la voluntad general, abriendo paso a la posibilidad de una tiranía de las mayorías o una democracia totalitaria. Como bien señala Mauro Cappelletti, “muchos críticos de la legitimidad democrática de [la justicia constitucional] parecen olvidar [...] que ningún sistema efectivo de control judicial es compatible ni tolerado por los regímenes autocráticos enemigos de la libertad, ya estén a la derecha o a la izquierda”⁶. La justicia constitucional constituye una técnica de autolimitación que la democracia ha instaurado para ponerse al abrigo de la desviación autoritaria del poder. La experiencia histórica muestra que las pasiones de un momento pueden llevar al pueblo a sacrificar los principios más elementales de libertad y justicia.

La democracia que la Constitución instituye en la cláusula del Estado social y democrático de derecho como prototipo del Estado Constitucional contemporáneo es limitada por la Constitución para

⁶ Mauro Cappelletti. “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la justicia constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, pp. 16-17.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

asegurar la protección de los derechos fundamentales incluso contra la voluntad de la mayoría. Como ha destacado Peter Häberle, “la democracia dentro del Estado constitucional es por principio una democracia de división de poderes: ningún órgano del Estado tiene el poder ‘soberano’. El ‘modelo’: Estado constitucional, se caracteriza por su principio de la ‘supremacía’ de la Constitución”⁷. Aún más, la democracia del Estado constitucional no puede reducirse al gobierno de la mayoría, porque los derechos fundamentales, en cuanto dimensión sustantiva de la democracia, operan como límites al poder de las mayorías que sustentan la actividad legislativa, pues de lo contrario “las constituciones serían absurdas tentativas por limitar un poder que por su propia naturaleza sería ilimitable”, como señaló el juez John Marshall en el célebre fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 1803 *Marbury vs. Madison*.

Se puede afirmar, con Luigi Ferrajoli, que esta comprensión de la democracia constitucional va de la mano de “un nuevo cambio de paradigma de la experiencia jurídica: la sumisión también del legislador a normas jurídicas positivas, como son los principios ético-políticos jurídicamente positivizados en las constituciones rígidas

⁷ Peter Häberle (entrevista de César Landa). “El rol de los tribunales constitucionales ante los desafíos contemporáneos”, en Diego Valadés (compilador), *Conversaciones académicas con Peter Häberle*, 2da. edición, Universidad Autónoma de México, 2017, p. 4.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

que están por encima de la legislación ordinaria. Las condiciones sustanciales de la validez de las leyes, que en el paradigma del derecho jurisprudencial premoderno se identificaban con los principios del derecho natural y que en el paradigma paleopositivista del Estado legislativo de derecho habían sido removidas por el principio puramente formal de la validez como positivismo, penetran nuevamente en el paradigma del Estado constitucional de derecho bajo la forma de principios positivos de justicia contenidos en normas superiores a la legislación”.⁸

4.2. La autonomía parlamentaria y la doctrina de los *interna corporis acta*

Al estudiar la segunda objeción se advierte que la autonomía parlamentaria y la doctrina de los *interna corporis acta* surgen en un sistema político-constitucional presidido por la tensión dialéctica Legislativo-Ejecutivo, o más precisamente como conquista histórica de un ámbito de no injerencia de la Corona en el funcionamiento de la institución parlamentaria “en momentos en los que continuaba

⁸ Luigi Ferrajoli, “Juspositivismo crítico y democracia constitucional”, en *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 16 (abril 2002), p. 8.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

vigente el principio monárquico”⁹ y el Poder Judicial era visto aún como expresión del Ejecutivo¹⁰. “Sin embargo, es lo cierto que la correlación de fuerzas institucionales en los sistemas políticos contemporáneos, y la naturaleza de la función legislativa de los Parlamentos ha variado sustancialmente. El derecho parlamentario, hoy, en los Estados democráticos, parlamentarios y pluralistas, está presidido por una tensión distinta, la tensión dialéctica mayoría-minoría y su principio rector ya no puede seguir siendo la garantía de unos ámbitos exentos de injerencias de la Corona, sino la realización del valor superior del pluralismo, garantizando los derechos de las minorías y la publicidad de los debates”¹¹.

En la actualidad, “la superación de la situación de conflicto entre el Gobierno y el Parlamento a través del reconocimiento constitucional de ambos como órganos constitucionales —sujetos como tales a la Constitución—, la idea de soberanía popular y el carácter normativo de la Constitución como expresión máxima de aquella, plantean a la

⁹ José Antonio Tirado Barrera. “Actos parlamentarios y control jurisdiccional”, en *Pensamiento Constitucional*, Año VI, Núm. 6, Lima, 1999, p. 617.

¹⁰ Ignacio Torres Muro. “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana (1)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6. Núm. 17, 1986, p. 191.

¹¹ Luis Aguilar de Luque. “El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 24, Madrid, 1987, p. 18. En igual sentido, Ángela Figueruelo Burrieza. “La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el Poder Legislativo”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) núm. 81, Madrid, 1993, p. 56.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

autonomía parlamentaria y a la doctrina de los *interna corporis acta* serios desafíos”¹², pues ya no pueden “configurarse extensivamente [...] adquiriendo connotaciones de épocas pasadas en que la división de poderes implicaba una impenetrabilidad y un no control de los respectivos actos”¹³. Se puede considerar, con Pietro Di Muccio, que el Parlamento “no es ya una corporación medieval, sino un órgano del Estado sometido, ni más ni menos que a los ciudadanos, a los principios y a las normas de la Constitución, [por lo que] debe abandonar [...] aquella filosofía de fortaleza asediada que en el pasado tuvo su justificación y representó uno de los motivos de su fuerza y su victoria”¹⁴.

Considero que al Congreso se le debe asegurar un ámbito de autonomía que le permita ejercer sus funciones con un grado suficiente de independencia; sin embargo, los cambios en las circunstancias históricas y en las relaciones de poder entre los órganos constitucionales, exigen una revisión de los fundamentos de la autonomía parlamentaria y la doctrina de los *interna corporis acta* para adecuarlos a los presupuestos ideológicos e institucionales del

¹² José Antonio Tirado Barrera, *óp. cit.*, p. 618.

¹³ Antonio Paramio Durán y María Dolores González Ayala. “En torno al control constitucional de normas y la autonomía de las cámaras legislativas: el caso de los *interna corporis*”, *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, No. 16 (1987-1988), Universidad de las Islas Baleares, p. 295.

¹⁴ Citado por Ignacio Torres Muro, *óp. cit.*, p. 192.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Estado social y democrático de derecho. Por ello, hoy es dable afirmar que estas deben ser interpretadas restrictivamente para posibilitar el control de constitucionalidad de “cualquier acto parlamentario que tenga trascendencia externa o suponga la vulneración de derechos o libertades constitucionalmente amparables”¹⁵. Pero, como apunta Suzie Navot, un escrutinio de derecho comparado en países como Israel, España, Alemania e India revela que el control judicial de la constitucionalidad de los *interna acta* es ejercido con cautela en el marco de la autorrestricción¹⁶.

5. El Tribunal Constitucional y el control de constitucionalidad de los actos legislativos

5.1. El control de constitucionalidad de la ley

El control de constitucionalidad de las leyes y de otras normas jurídicas que surgen en el proceso democrático constituye la primera (y más esencial) atribución del Tribunal Constitucional. Acierta Javier Pérez Royo al afirmar que esta competencia constituye “una *conditio sine qua non* para la existencia del órgano”, pues “el Tribunal

¹⁵ Antonia Navas Castillo. “Veinticinco años de control jurisdiccional de la actividad parlamentaria”, *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, 2003-2004, Madrid, pp. 476-477.

¹⁶ Suzie Navot, *óp. cit.*, p. 2.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Constitucional nace para garantizar la supremacía de la Constitución frente a la ley. Si no fuera por esto, el órgano no existiría. Se trata, por tanto, de la única competencia que el Tribunal Constitucional no puede no tener”¹⁷.

A partir de la Constitución de 2010, el control de constitucionalidad de la ley o garantía ordinaria de la Constitución se ejerce a través de una acción directa ante el Tribunal Constitucional. Se trata de un proceso constitucional abstracto u objetivo que permite verificar tanto la forma de producción de la ley como su contenido, para asegurar el cumplimiento de los trámites de su formación y la sujeción a los límites materiales que la Constitución establece para el ejercicio de la función legislativa. “La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución” (Sentencia TC/0150/13 de 12 de septiembre: “ADI Nadim Miguel Bezi Nicasio, Thelma Elba Nicasio Vda. Bezi y Nadime Suzanne Bezi Nicasio contra el artículo 53 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal

¹⁷ Javier Pérez Royo. *Curso de Derecho Constitucional*, 12ª edición. Madrid: Marcial Pons, 2010, pp. 743-744.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales”). Este proceso constitucional tiene en el ordenamiento jurídico dominicano un carácter *ex-post*, por lo que solo puede ser ejercido por los sujetos legitimados una vez que se haya adoptado la norma, de modo que el Tribunal Constitucional carece de competencia para conocer del control preventivo de la constitucionalidad de la ley.

El control de constitucionalidad puede ser elevado por el presidente de la República, por la tercera parte de cualquiera de las cámaras del Congreso o por cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. Las dos primeras modalidades de legitimación procesal no han sido utilizadas aún ante el Tribunal Constitucional (y solo una vez una ley fue atacada por el Poder Ejecutivo en la experiencia de la justicia constitucional pasada en cabeza de la Suprema Corte de Justicia de 1994 a 2011).

Se puede afirmar que en el control de constitucionalidad de la ley no se ha adoptado un precedente que clarifique el alcance de la noción de “interés legítimo y jurídicamente protegido”, noción abierta e indeterminada, sino que el Tribunal ha adoptado una técnica minimalista caso a caso para verificar la legitimación activa. Es de justicia reconocer que la jurisprudencia constitucional ha sido muy



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

favorable a la apertura de la participación ciudadana en el control directo de la constitucionalidad de ley, aunque a mi juicio se ha quedado corta, y debe dar en la práctica paso a la acción popular de inconstitucionalidad.

5.1.1. El control “material” de la constitucionalidad de la ley

El control de constitucionalidad de la ley puede ser ejercido por razones sustantivas o de fondo, esto es, para verificar que el contenido de la normativa no vulnere ningún mandato constitucional. El Congreso se encuentra investido de una amplia capacidad de configuración normativa, pero está obligado a respetar los límites que traza la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico. Podría afirmarse que se trata de un control de compatibilidad normativa entre la Constitución y la legislación. El juicio de constitucionalidad requiere, como condición necesaria, verificar si existe una contradicción entre el contenido del precepto legal impugnado y las cláusulas constitucionales que podrían condicionar su validez. Es como resultado de esa confrontación que el Tribunal Constitucional puede establecer si la disposición atacada contraviene o armoniza con los cánones constitucionales (Sentencia TC/0015/13 de 11 de febrero: “ADI Reemberto Pichardo Juan contra



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

la Resolución No. 36-2007 del Ministerio de Industria y Comercio”). Por ello, las simples alegaciones de “contrariedad al derecho” a partir de parámetros de mera legalidad escapan al escrutinio del control de la constitucionalidad (Sentencia TC/0013/12 de 10 de mayo: “ADI Virgilio A. Castillo P. y Rafael Báez Soto contra Resolución de la Junta Central Electoral de 10 de abril de 2002”).

La función de control de constitucionalidad de ley que realiza el Tribunal Constitucional no concierne a razones de posible mejor criterio u oportunidad política, sino que, como ha puesto de manifiesto Vicente Gimeno Sendra, “la ejerce siempre *cum veste giuridica*, es decir, a través de la técnica de la argumentación jurídica, de tal modo que la sentencia constitucional se imponga, no tanto por la *potestas* de ese alto tribunal, cuanto fundamentalmente por su *auctoritas*”¹⁸. Es en el ejercicio del control material de la legislación cuando mejor se pone de manifiesto la dimensión de *indirizzio politico* de la justicia constitucional y la necesidad de apelar a criterios de racionalidad jurídica diferenciada según la naturaleza de la normativa sujeta a su escrutinio. Me parece que el control de constitucionalidad de la ley podría ser ejercido con diferentes niveles

¹⁸ Vicente Gimeno Sendra. “Eficacia de las sentencias constitucionales”, *Diario La Ley*, núm. 7547, Madrid, 2011.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

de gradualidad, como ocurre en la práctica norteamericana con tres niveles en la valoración jurídico-constitucional de las normas, asegurando una mayor deferencia al poder normativo del Congreso en ciertas materias y sometiéndolo a un escrutinio más estricto cuando limita los derechos fundamentales.

Las decisiones que acogen las acciones directas de inconstitucionalidad en el ordenamiento jurídico dominicano son, por regla general, de naturaleza constitutiva y pronuncian una nulidad *erga omnes* que opera con efecto *ex nunc*, es decir, a partir de su pronunciamiento; pero la ley permite que, excepcionalmente, el Tribunal Constitucional pueda modular sus decisiones, dotándolas de una eficacia declarativa de nulidad *ab origine* que opera *ex tunc*, es decir, desde el momento de la adopción de la ley. Además, en ejercicio de la autonomía procesal de que se encuentra investido el tribunal, ha incorporado el denominado “premio del recurrente” en virtud del cual se pueden retroactuar los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad de la ley en beneficio particular o exclusivo de la parte accionante (Sentencia TC/0033/12 de 15 de agosto: “ADI Juan José Dalmasí Duluc y compartes contra el artículo 7 de la Ley No. 2569 de 1950, de Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones”).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

También ha modulado los efectos temporales de algunas decisiones de inconstitucionalidad, al mantener vigente la norma por un plazo razonable para evitar un vacío normativo mientras el Congreso adopta una legislación conforme a la Constitución. Se trata de una inconstitucionalidad diferida, como es el caso de la sentencia TC/0489/2015, de fecha 6 de noviembre de 2015, Edesur dominicana, contra Ley núm. 491-08, que modificó los artículos 5, 12 y 20 de la Ley 3726 de 1953 sobre Procedimiento de Casación, en virtud de lo cual no podía admitirse el recurso de casación, entre otras, contra las sentencias que contengan condenaciones que no excedan la cuantía de doscientos (200) salarios mínimos del más alto establecido para el sector privado, vigente al momento en que se interponga el recurso.

Las decisiones que puede emitir el Tribunal Constitucional al conocer de la acción directa no se limitan a las tradicionales de estimación (que declara la inconstitucionalidad de la ley impugnada) o desestimación (que rechaza los cargos de inconstitucionalidad), sino que por mandato de la propia ley orgánica que regula los procedimientos constitucionales, pueden dictarse sentencias



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

interpretativas o de cualquier otro tipo admitido en la práctica comparada. Ello le ha permitido dictar sentencias “aditivas” (que agregan a la ley contenidos mínimos extraídos directamente de disposiciones constitucionales (Sentencia TC/0012/12 de 9 de mayo: “RCSA Lauriana Villar contra la Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas”) y “supresoras” (eliminando excesos de regulación o acortando al ámbito de aplicación de la ley para que resulte conforme a la Constitución (Sentencia TC/0093/12 de 21 de diciembre: “ADI Darwin P. Santana Francisco contra artículos 1, 2, 3 y 6 del Decreto núm. 452-02 del Poder Ejecutivo”), interpretativas en sentido estricto (al indicar la interpretación constitucionalmente adecuada que debe realizarse para evitar la inconstitucionalidad de la ley (Sentencia TC/0010/12 de 2 de mayo: “RCSA Procuraduría General de la República y Ministerio de Interior y Policía contra José Alfredo Montás Villavicencio”) o exhortativas (al señalar al Congreso regulaciones deficientes u omisiones normativas que requieren el oportuno ejercicio de la función legislativa (Sentencia TC/0189/15 de 15 de junio: “ADI Hermes Guerrero Báez y Remberto Pichardo Juan contra Decreto No. 847-08 del presidente de la República”).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Las sentencias afectadas en el proceso de inconstitucionalidad obligan al legislador a adoptar las reformas que correspondan para asegurar que la legalidad ordinaria sea cónsona con los precedentes constitucionales que concretizan las disposiciones abiertas e indeterminadas de la Constitución. Estas sentencias limitan indudablemente los poderes normativos del Congreso, obligándole por efecto de su fuerza imperativa a reorientar *en sentido constitucional el ordenamiento jurídico*, a partir de la sustitución de las normas declaradas inconstitucionales por otras que cumplan con los lineamientos de la sentencia constitucional. El legislador también queda obligado a completar el ordenamiento jurídico cuando el Tribunal Constitucional detecta una legislación defectuosa que no puede reencausarse por medio de una sentencia interpretativa o cuando declara la existencia de una laguna o vacío inconstitucional y exhorta que sea colmada con una ley constitucionalmente adecuada.

5.1.2. El control “formal” de la constitucionalidad de la ley

El control de constitucionalidad de la ley puede obedecer a un vicio de forma o defecto de procedimiento, que ocurriría si el Congreso omite algún trámite durante la elaboración de la ley. Este control



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

garantiza que la Constitución sea efectivamente la *norma normarum*, es decir, la cabeza de las fuentes de producción del ordenamiento jurídico. En efecto, la Constitución establece —a partir del artículo 96— un catálogo de preceptos que rigen el trámite de la formación de la ley, y la vulneración de cualquiera de estos constituye un vicio procedimental que afecta la validez formal de la ley. El Tribunal Constitucional dominicano ya ha ejercido el control de constitucionalidad de las leyes de conformidad con los parámetros de producción establecidos en la Constitución, y al evidenciar la inobservancia de trámites materialmente imprescindibles, como las lecturas que deben ser realizadas para adoptar la ley (Sentencia TC/0274/13 de 26 de diciembre: “ADI Manuel Ramón Tapia López contra la Ley No. 91 de 1983, que crea el Colegio de Abogados de la República) o la deliberación bicameral de las observaciones presidenciales (Sentencia TC/0599/15 de 17 de diciembre: “ADI Fundación Justicia y Transparencia y otras contra los artículos 107 al 110 de la Ley núm. 550-14, que instituye el nuevo Código Penal”), las normas sometidas al escrutinio han sido declaradas inconstitucionales por vicios de forma o vulneración del procedimiento de adopción de la ley.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Una controversia aún viva en la justicia constitucional comparada, que aún no ha sido abordada en la práctica nacional, es la determinación de si los reglamentos de las cámaras legislativas pueden ser utilizados como parámetros para evaluar la validez formal de la ley. Algunos tribunales admiten la utilización de normas reglamentarias; otros las rechazan como mecanismo de control formal. Podría decirse que el dilema radica en que, de un lado, si únicamente los preceptos constitucionales pueden servir de parámetro de control para verificar la regularidad de la adopción de la ley, la mayor parte del procedimiento legislativo —en tanto es establecida en los reglamentos de las cámaras— resultaría de libre disposición para el Congreso con el riesgo de que las mayorías legislativas puedan abusar de su posición preponderante en las cámaras; y del otro, si todos los preceptos reglamentarios pueden ser utilizados para el control procedimental de la ley, existe el riesgo de transformar el control de la regularidad constitucional en un control de oportunidad política que termine socavando el proceso de deliberación democrática en el Congreso Nacional.

Se podría afirmar que la solución más acertada es permitir que solo algunas disposiciones reglamentarias puedan servir de canon para el control de validez formal de la ley. Aunque subsiste el problema de



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

precisar cuáles serían éstas, pues no existe una solución general y abstracta. Corresponderá a una ponderada construcción jurisprudencial delimitar progresiva y casuísticamente cuáles preceptos reglamentarios podrán ser considerados “normas interpuestas” para el ejercicio del control de validez formal de las leyes. Considero, pues, que la utilización de los reglamentos de las cámaras como parámetros de validez formal de la ley y otros actos legislativos impone que el Tribunal Constitucional apele a su prudente autorrestricción para asegurar una fuerte deferencia a la actividad legislativa del Congreso, de manera que solo cuando una vulneración grave del procedimiento reglamentario tenga carácter definitivo será legítimo declarar la invalidez formal de la ley, pero no así si los vicios detectados pudieran considerarse superados por una actividad posterior del mismo órgano.

5.2. El control de constitucionalidad de la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional

Una mención especial merece la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional, por ser una norma legislativa de naturaleza *sui generis*. El Tribunal Constitucional ha pronunciado tres decisiones acerca de la pretensión de inconstitucionalidad contra



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

este tipo de ley. En las primeras decisiones acogió un criterio que venía sustentando la Suprema Corte de Justicia al considerar que “el objeto que le ha sido conferido por la propia Constitución a las leyes de declaratoria de reforma constitucional es la de convocar a la reunión de la Asamblea Nacional Revisora. Una vez realizada la reunión y culminadas las acciones que debe ejecutar la Asamblea Nacional Revisora, el propósito de esos tipos de leyes desaparece al haberse dado cumplimiento a su formalidad” y, por lo tanto, “la norma atacada desapareció de nuestro ordenamiento dejando sin objeto la presente acción directa de inconstitucionalidad” (Sentencia TC/0170/14 de 7 de agosto: “ADI Promoción de la Mujer del Sur y otras contra la Ley No. 73-02, de 2 de julio 2002, que declara la necesidad de modificar la Constitución de 1994” y Sentencia TC/0283/15 de 18 de septiembre: “RCSA Luis Gómez Pérez y otros contra Congreso Nacional”).

El dinamismo de la justicia constitucional produjo una evolución de los criterios del control de la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional. Si bien no se ha derogado el precedente establecido en las dos sentencias anteriores, elementos no presentes en los casos previos justificaron realizar una “distinción” al conocer un caso ulterior, para precisar los alcances de los precedentes y abrir



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

una puerta para el escrutinio que logre superar la falta de objeto. El último precedente encara la cuestión de “la carencia de objeto que motivó la inadmisibilidad de la indicada acción contra la ley que declara la necesidad de la reforma [y señaló que en los precedentes ya analizados] no sólo ha sido sustentada por la concreción de su objeto, sino por la consiguiente reforma constitucional del 2010; situación esta que no se verifica” en el presente caso (Sentencia TC/0224/17 de 2 de mayo: “ADI Marino Vinicio Castillo Rodríguez y otros contra la Ley No. 24-15, que declara la necesidad de reformar el artículo 124 de la Constitución de 2010”).

La comprensión que realiza el Tribunal Constitucional en esta última decisión traza un precedente vinculante que deja en claro que “una vez advertido el carácter *sui generis* y temporal de la indicada ley, mal podría este órgano, tras haber agotado regularmente el trámite para instruir la presente acción, declarar su inadmisibilidad por la concreción de su objeto y pérdida de vigencia. [...] Admitir tal posibilidad imposibilitaría que este tribunal pueda ejercer su función de supremo intérprete de la Constitución ante leyes que comporten una eficacia temporal limitada. Más relevante aún, eso significaría que en el ordenamiento constitucional de la República Dominicana existiría una categoría de ley que de manera tácita no podría ser



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

sometida a control de constitucionalidad, cuando lo cierto es que en la configuración legislativa dominicana toda ley emanada del Congreso Nacional es susceptible de ser atacada en inconstitucionalidad”.

5.3. El control de constitucionalidad de los reglamentos de las cámaras

Los reglamentos de las cámaras merecen también una mención especial en lo que respecta al control material de los actos del Poder Legislativo, pues estos constituyen la expresión más sobresaliente de la autonomía e independencia de las mismas. “La importancia política de los reglamentos parlamentarios deriva de la materia que en ellos se regula y de su incidencia en el funcionamiento del sistema político. Su ámbito material abarca desde la constitución y organización de la Cámara hasta el procedimiento de relación de ésta con otros órganos constitucionales, pasando por el examen de las incompatibilidades parlamentarias, la elaboración del orden del día, el régimen de discusión y votación, los procedimientos legislativos en general y especiales, y la disciplina interna”¹⁹. Se ha considerado que

¹⁹ Ángela Figueruelo Burrieza. “El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios”, en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, 2003, p. 203.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

los reglamentos de las cámaras son normas de una naturaleza especial puesto que tienen la *eficacia pasiva de la ley*, ya que solo pueden ser modificados por una norma de las mismas características, pero carecen de la *eficacia activa de la ley* en cuanto no tienen los efectos generales y abstractos que en sentido estricto tienen las leyes, pues su razón de ser es concretar los procedimientos legislativos y se dirigen primordialmente a los integrantes de cada cámara²⁰.

El sometimiento de los reglamentos de las cámaras legislativas al control jurisdiccional de la constitucionalidad es objeto de controversias en el derecho constitucional comparado. La Corte Constitucional italiana, por ejemplo, rechaza la posibilidad del control de constitucionalidad de los reglamentos legislativos, considerando que “el Parlamento, en cuanto expresión inmediata de la soberanía popular, es directo partícipe de tal soberanía y los reglamentos en cuanto desarrollo directo de la Constitución tienen una peculiaridad y dimensión que impide su control si no se quiere negar que la reserva constitucional de competencia reglamentaria esté entre las garantías dispuestas por la Constitución para asegurar

²⁰ Carmen Agüeras Angulo. “Control jurisdiccional de los actos parlamentarios”, en *Pluralidad y Consenso*, núm. 17, Revista del Senado de México, 2011, p. 43.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

la independencia del órgano soberano de cualquier poder”. El Tribunal Constitucional español, por el contrario, considera que los reglamentos de las cámaras pueden ser sometidos al control de constitucionalidad, puesto que no puede negarse que, dada la función que cumplen en el sistema jurídico, son normas. Es más, para este, “la posibilidad de hacer valer el parámetro de las normas constitucionales en el interior de las cámaras se concreta en ‘la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de control de constitucionalidad’ como es el caso de las resoluciones presidenciales de las cámaras legislativas”²¹.

Nuestra Constitución reconoce expresamente que el control de constitucionalidad procede no solo contra leyes en sentido estricto, esto es, las disposiciones de carácter general y abstractas aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo, sino también contra otras normas como los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Los criterios jurisprudenciales que el Tribunal Constitucional ha trazado en materia de control de constitucionalidad precisan que la acción directa procede contra actos estatales de carácter normativo y alcance general u otros actos que hayan sido producidos en ejecución directa e inmediata de la

²¹ Antonio Paramio Durán y María Dolores González Ayala, *óp. cit.*, p. 292.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Constitución. Es incuestionable que los reglamentos de las cámaras son actos estatales de carácter normativo que son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, por lo que es válido inferir que pueden ser sometidos al escrutinio del control de constitucionalidad.

5.4. Control de constitucionalidad del Presupuesto General del Estado

El Presupuesto General del Estado es aprobado en la forma de una ley, por lo que puede ser impugnado (y así ha ocurrido en varias ocasiones) por medio de la acción directa de inconstitucionalidad. Sin embargo, los precedentes que el tribunal ha trazado en esta materia son consistentes con la declaratoria de inadmisibilidad de la acción por falta de objeto, debido a que cuando la sentencia de inconstitucionalidad ha de expedirse el presupuesto ya ha sido derogado en virtud de que su vigencia es anual. En su momento, el tribunal deberá plantearse la revisión de su precedente para adoptar otros parámetros para el escrutinio de las leyes de efecto temporal limitado que se sustituyen periódicamente, como ocurre con los presupuestos. Ello será necesario para poder operativizar en un futuro los criterios materiales acerca de la función institucional del



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

presupuesto para el equilibrio entre los poderes públicos y los órganos constitucionales.

Se ha considerado que “el dinero es el principio vital del cuerpo político, y como tal sostiene su vida y movimientos y lo capacita para cumplir sus funciones más esenciales. Por esto, su adecuada distribución entre los poderes y órganos del Estado constituye uno de los aspectos que determinan la eficacia del principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos que diseña la Constitución. No es posible garantizar el funcionamiento adecuado de los poderes y órganos fundamentales del Estado si no se les asignan fondos suficientes en el Presupuesto General del Estado. Así, por ejemplo, el Poder Judicial y el Ministerio Público —el primero un poder tradicional y el segundo un órgano constitucional autónomo— gozan de una especialización presupuestaria de origen orgánico-legal que no puede ser desconocida en la elaboración (Poder Ejecutivo) y aprobación (Poder Legislativo) del Presupuesto General del Estado. Esas partidas, en consecuencia, solo podrían ser modificadas o derogadas por una ley de naturaleza orgánica y no por la ley ordinaria de presupuesto”.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Es más, “los órganos constitucionales autónomos, aun los que no gozan de una partida especializada, están habilitados para participar proactivamente en el proceso presupuestario, tanto en la etapa de formulación del proyecto general —que deberá presentar el Poder Ejecutivo— como en el momento de discusión y posterior aprobación por parte del Congreso Nacional. Al respecto, debe precisarse que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto (artículo 233), es decir solo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los órganos fundamentales del Estado. Así que la garantía de la independencia y autonomía de los órganos constitucionales autónomos también se manifiesta a través del rol que deben cumplir en el proceso presupuestario, puesto que, de no ser así, se corre el riesgo de quedar sometidos al Poder Ejecutivo.

Se ha considerado, en fin, que los órganos constitucionales están habilitados constitucionalmente para participar “en el proceso presupuestario presentando su proyecto de presupuesto al Poder



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Ejecutivo sin que este último lo modifique, para su integración al proyecto general de presupuesto y posterior sustentación ante el Congreso de la República, puesto que, dada su condición de [órganos fundamentales del Estado] y atendiendo a las funciones que debe[n] cumplir y al lugar que ocupa[n] en la configuración de nuestro sistema democrático, le[s] corresponde, al igual que al Poder Ejecutivo, sustentar directamente su presupuesto ante el Congreso de la República para su aprobación o modificación, dentro de los límites que la propia Constitución impone, ya que esta competencia es garantía de su independencia; de no ser así, tal garantía se convertiría en ilusoria”. Para tal fin, es responsabilidad inexcusable de estos órganos coordinar previamente con el Poder Ejecutivo la elaboración de sus propuestas de presupuesto acorde con la sostenibilidad fiscal y con las posibilidades reales de una ejecución eficiente y eficaz” (Sentencia TC/0001/15 de 28 de enero: “ADI Banco Central contra los artículos 32 y 35 de la Ley núm. 10-04, sobre la Cámara de Cuentas”).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

5.5. Control de constitucionalidad de los contratos aprobados por el Congreso

El artículo 93, numeral 1, letra k, de la Constitución prevé entre las facultades del Congreso Nacional aprobar o desaprobar los contratos que le someta el presidente de la República, de conformidad con el artículo 128, numeral 2), literal d), así como las enmiendas o modificaciones posteriores que alteren las condiciones originalmente establecidas en dichos contratos, cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales o cuando estipulen exenciones de impuestos en general.

El Tribunal Constitucional ha considerado que esta previsión guarda una estrecha relación con las disposiciones constitucionales que rigen la formulación del Presupuesto General del Estado. “El endeudamiento interno y externo está estrechamente relacionado con las finanzas públicas del Estado y, a su vez, con la estructuración del Presupuesto General, pues las decisiones adoptadas en esta materia por el Congreso Nacional inciden en el uso de los recursos asignados para cumplir los compromisos asumidos por la nación; de manera que cuando el endeudamiento afecte las rentas nacionales su aprobación debe garantizar la sostenibilidad de las finanzas



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

públicas.” (Sentencia TC/0034/12 de 15 de agosto: “CPTI Acuerdo entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno de la República de Corea, sobre los Préstamos del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico, de 30 de junio de 2006”).

El control de constitucionalidad de los contratos que aprueba el Poder Legislativo ha sido admitido ya por el Tribunal Constitucional, si bien en la especie rechazó declarar la inconstitucionalidad en razón de que “no apreci[ó] ninguna violación constitucional porque la resolución impugnada, según alega la parte actora, no ha sido aprobada por el Congreso en dos lecturas, puesto que dicha regla, la que exige las dos lecturas, sólo rige para la formación de las leyes en sentido estricto, y conforme a los reglamentos internos de ambas cámaras congresuales los acuerdos que no tengan carácter de ley y que son sancionados mediante resoluciones, se votan por una discusión en cada cámara, aunque excepcionalmente pueden discutirse en más de una, cuando así se acuerde” (Sentencia TC/0021/13 de 6 de marzo: “ADI Consorcio Vial Dominicano, S.R.L contra la Resolución núm. 190/ 11, de 23 de julio de 2011, que aprobó el Contrato de Concesión Administrativa en Régimen de Peaje suscrito entre el Estado dominicano y Dominicana de Vías Concesionadas”).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

Un aspecto del precedente que merecerá mayor precisión en el futuro son las consideraciones materiales esgrimidas por el Tribunal Constitucional para rechazar la acción directa, pues considera que “las alegadas violaciones constitucionales materiales que se invocan contra la resolución [...] surgen del conflicto de intereses privados que se ha suscitado por el otorgamiento a distintas personas de una misma concesión”. De lo que infiere que “las cuestiones planteadas por el accionante en su impugnación son esencialmente de naturaleza legal, de cuyo conocimiento está actualmente apoderada la jurisdicción administrativa, conforme al numeral 2 del artículo 165 de la Constitución. [...] Esto último, sin perjuicio, claro está, del mandato constitucional puesto a cargo del Tribunal Constitucional [para conocer] el eventual recurso de revisión constitucional que se interpusiere contra la decisión definitiva que sobreviniere con ocasión del recurso contencioso administrativo que conforme ha sido constatado ya ha sido interpuesto por la parte actora” (*ibidem*).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

5.6. El control de constitucionalidad de los actos legislativos no normativos

El control de los actos legislativos que carecen de eficacia normativa, es decir, de los denominados *acta interna corporis*, suele objetarse con fundamento en la autonomía parlamentaria. Sin embargo, “al término de la Segunda Guerra Mundial, los *interna corporis* se incorporaron como objeto de control desde la perspectiva de su legitimación constitucional; básicamente por la consideración de su posible trascendencia externa, ya sea por tratarse de disposiciones normativas que se vinculen directamente con la Constitución como son los reglamentos parlamentarios, o porque sean actos que pueden llegar a afectar los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, o porque puedan vulnerar valores esenciales de la Constitución”²².

Existen países, como es el caso de España, que prevén expresamente un recurso de amparo contra actos parlamentarios sin valor de ley. Se ha considerado, a partir del ejercicio de este control, “que la eficacia interna o externa de los actos que venía a justificar

²² Juan Carlos Cervantes Gómez. “Control constitucional y su impacto en el trabajo legislativo”, *Expediente Parlamentario 24*, Cámara de Diputados de México, 2010, pp. 67-68



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

históricamente la anterior *acta interna corporis*, ha quedado hoy absolutamente irrelevante y, por tanto, lo que en estos momentos tiene importancia es si alguno de ellos afecta el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la propia Constitución”.²³ Este recurso se incoa en forma directa ante el Tribunal Constitucional, sin que sea precedido preceptivamente de ningún trámite judicial, lo que le diferencia de los otros recursos de amparo previstos en el ordenamiento constitucional español.

El Tribunal Constitucional dominicano aún no ha admitido el control de constitucionalidad de los actos legislativos no normativos. Así, al conocer la impugnación de “la disposición administrativa de las Cámaras Legislativas, mediante la cual se les asignan fondos provenientes del Presupuesto Nacional a los Senadores y Diputados de la República, el denominado «barrilito»” se consideró inadmisibles la acción porque “no est[aba] dirigida a impugnar una ley específica, [...] sino una actuación que se encuentra circunscrita al ámbito administrativo de las Cámaras Legislativas y que, por su naturaleza, no estaba ni está sujeta a ser atacada mediante acción directa de inconstitucionalidad, por no tener la condición requerida de los actos

²³ Marcos Massó Garrote. “El recurso de amparo frente a actos parlamentarios”.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

susceptibles de ser impugnados mediante este proceso, como son las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas”.

Se concluyó que, “[e]n el sistema jurídico dominicano, el control concentrado de constitucionalidad se dirige al contenido material de las disposiciones normativas de alcance general [y] en el presente caso, se trata de la impugnación por inconstitucionalidad de una actuación administrativa que se circunscribe al ámbito de la ejecución presupuestaria del Poder Legislativo. Es decir, no se trata de ninguno de los actos susceptibles de ser impugnados por acción directa, como son las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, según los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11” (Sentencia TC/0056/15 de 30 de marzo: “ADI Ramón Miliano contra disposición administrativa de las Cámaras Legislativas, mediante la cual se les asignan fondos provenientes del Presupuesto Nacional a los senadores y diputados de la República”).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

6. Control de constitucionalidad de la observación presidencial a la ley

El Tribunal Constitucional ha cuidado que el ejercicio del control de constitucionalidad no interfiera con el control político que corresponde al Congreso. Por ello, al requerírsele que ejerza el control de constitucionalidad de la observación presidencial del proyecto de ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda, consideró que “las observaciones que hace el presidente de la República a un proyecto de ley no son una norma jurídica, ya que [este] se limita a expresar su opinión en relación con un proyecto de ley aprobado por el Congreso. Como consecuencia de estas observaciones, el proyecto de ley de que se trate debe ser examinado por el Poder Legislativo. De este examen puede resultar que los legisladores acojan o rechacen las pretensiones hechas por el primer mandatario”. (Sentencia TC/0009/17 de 11 de enero: “ADI Fundación Padre Rogelio y Organización de Comunitarios contra observación presidencial al proyecto de la ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda”).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

El tribunal procedió a declarar inadmisibile la acción, pero no solo porque el acto atacado no era una norma jurídica, sino porque “es al Poder Legislativo a quien corresponde determinar la procedencia o improcedencia de las observaciones hechas por el Poder Ejecutivo. De lo anterior resulta que el Tribunal Constitucional invadiría la competencia de dicho poder si conociera de [una] acción directa de inconstitucionalidad [de esta naturaleza]”. Con esto, no solo garantiza de manera expresa la correcta aplicación del artículo 185 de la Constitución, sino el principio de separación de poderes consagrado en su artículo 4, que a su vez es perfeccionado y actualizado precisamente por la existencia de los llamados órganos extrapoder, en cuya categoría se inserta el Tribunal Constitucional.

7. Conclusión

El control de constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo corre paralelo al fortalecimiento de la supremacía de la Constitución, ya no en clave estrictamente política, sino a partir del redescubrimiento de su fuerza normativa superior a la legalidad ordinaria. Se puede afirmar, por lo tanto, que la supremacía jurídica de la Constitución morigeradora la soberanía parlamentaria y da lugar a establecer límites al accionar del Congreso, para asegurar que ejerza



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

sus potestades sin vulnerar los cánones formales y materiales establecidos en la Constitución. Ello ha supuesto el progresivo desarrollo de técnicas de control jurídico que procuran evaluar sus actuaciones según la naturaleza del acto y con niveles diferenciados de deferencia a la autonomía legislativa.

a) Los primeros actos legislativos sometidos al escrutinio del Tribunal Constitucional han sido las leyes, tanto en lo que refiere al proceso de su adopción como a su contenido, a la luz de los cánones y parámetros constitucionales. Se ha afirmado, con razón, que este control constituye la competencia natural del Tribunal Constitucional. Este control se ejerce con bastante regularidad porque antecede a la creación del Tribunal Constitucional. Sin embargo, los criterios que sostenemos en la actualidad son cualitativamente superiores a los que en el pasado sustentaban el control de constitucionalidad de la ley. El Tribunal Constitucional ha introducido unos estándares de racionalidad que dan lugar al ejercicio de un control de constitucionalidad mucho más riguroso y ponderado, sin desconocer las amplias potestades de configuración normativa que la Constitución otorga al Congreso.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

b) El control de constitucionalidad empezó a expandirse en derecho comparado a actos internos del Congreso de naturaleza normativa, esto es, los reglamentos de las cámaras. Se trata de una evolución racional, pues los reglamentos son normas que juegan un rol esencial en el proceso de producción legislativa, por lo que es vital que sean cónsonos con los cánones constitucionales. Máxime si disposiciones reglamentarias podrán ser incorporadas al bloque de constitucionalidad a que se sujeta el control procedimental de la ley. Aunque el Tribunal Constitucional no ha ejercido aún el control de los reglamentos de las cámaras no es osado afirmar que a la luz de los precedentes vigentes no existe duda razonable para negar la posibilidad de su escrutinio; sin embargo, se debe reconocer que es una cuestión controvertida en el derecho comparado.

c) Un paso más en los esquemas de control de los actos legislativos puede encontrarse en el Presupuesto del Estado. Es un control que el Tribunal Constitucional dominicano aún no ejercita en términos materiales porque se ha impuesto la doctrina de la falta de objeto al pronunciarse la decisión, agotada la vigencia de la ley de presupuesto y gastos públicos. Sin embargo, a la luz de *obiter dictas* establecidos en otras sentencias relevantes, es posible advertir de cara al futuro la necesidad de avanzar en el establecimiento de



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

criterios especiales de ponderación que permitan el escrutinio material del presupuesto estatal para asegurar la eficacia jurídica de mandatos constitucionales imperativos, como serían, por ejemplo, el equilibrio razonable de la inversión pública en el territorio (artículo 196 CRD), la autonomía presupuestaria de los órganos extrapoderes o las potestades que corresponden al Poder Ejecutivo en la elaboración de la iniciativa presupuestaria (artículos 233 y 234 CRD).

d) Otra expansión en el control de constitucionalidad alcanza a los actos legislativos no normativos o *interna corporis acta*. Este es un ámbito que el Tribunal Constitucional aún no ejercita, al tratarse de actos cuyo eventual control no pueden ser reconducidos pacíficamente al control directo de constitucionalidad y, a diferencia del Tribunal Constitucional español, carecemos de mecanismos específicos para conocer de la impugnación directa contra actos legislativos. Sin embargo, sería apresurado concluir que es una puerta cerrada. La dinámica del control jurisdiccional de la constitucionalidad puede leerse como un permanente ejercicio contra las extralimitaciones del poder, y las técnicas de control evolucionan según las exigencias de los casos. La propia experiencia española es significativa en esta materia, al pasar de criterios



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

restrictivos para el control de los *interna corporis acta* a un escrutinio cada vez más intenso.

e) El ejercicio del control de constitucionalidad no puede interferir con el ejercicio de otras competencias que la Constitución confía al Congreso para asegurar los resortes del sistema de frenos y contrapesos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. De ahí que el Tribunal Constitucional ha rechazado tener competencia para conocer de la constitucionalidad de la observación presidencial a los proyectos de ley, y reconocido expresamente que es competencia del Congreso pronunciarse sobre este acto para decidir su aprobación (allanamiento) o rechazo (insistencia). Ello no impide que una vez adoptada la ley pueda ser sometida, si fuera requerido, al escrutinio del control de constitucionalidad. No hay razón para adelantar el control a un acto que carece de fuerza normativa en sí mismo y que de integrarse al contenido de la ley pudiera ser evaluado posteriormente por la vía regular del control directo de la constitucionalidad.

Una reflexión final: nunca debe perderse de vista, como señala Häberle, que: “En la democracia cívica pluralista, todos los ciudadanos son ‘guardianes’ de la Constitución. Lo que las antiguas



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

teorías del Estado concedían solamente como privilegio y predicado a un presidente, o las más recientes, al Tribunal Constitucional, ya no resulta ser, desde la perspectiva de la teoría constitucional de la actual etapa evolutiva, el monopolio de un solo poder o persona, sino *asunto de todos...*²⁴

No debemos olvidar que la Constitución escrita es un mecanismo de limitación del poder de los gobernantes. La paradigmática Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789 definió el contenido liberal de la Constitución en su artículo 16, al señalar “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución.” Es decir, derechos y separación de poderes son conceptos limitantes del poder.

En definitiva, como señala el maestro Karl Loewenstein: “Los tres incentivos fundamentales que dominan la vida del hombre en la sociedad y rigen la totalidad de las relaciones humanas, son: el amor, la fe y el poder; de una manera misteriosa, están unidos y entrelazados. Sabemos que el poder de la fe mueve montañas, y que

²⁴ Peter Häberle. El Estado Constitucional, 2da. edición, Universidad Autónoma de México, 2003, p. 286.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

el poder del amor [...] es el vencedor en todas las batallas, pero no es menos propio del hombre el amor al poder y la fe en el poder. La historia muestra cómo el amor y la fe han contribuido a la felicidad del hombre, y cómo el poder, a su miseria”.²⁵

¡Muchas gracias!

²⁵ Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel, 1979. Pág. 23



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Presidente, Dr. Milton Ray Guevara

GLOSARIO DE TÉRMINOS

- CRD: Constitución de la República Dominicana
- LOTCP: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales
- ADI: Acción directa de inconstitucionalidad
- RCDJ: Recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales
- RCSA: Recurso de revisión de sentencias de amparo
- CPTI: Control preventivo de tratados internacionales