



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0100/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2008-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los doctores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez contra el Oficio núm. 06516, emitido por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciocho (18) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Alba Luisa Beard Marcos, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución dominicana, así como 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2008-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los doctores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez contra el Oficio núm. 06516, emitido por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad impugna el Oficio núm. 06516, emitido por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007), el cual expresa lo siguiente:

CORTÉSMENTE, en respuesta a su comunicación le informamos que si bien la Ley 285-04 está vigente, existen algunos artículos que están pendientes en su aplicación puesto que el Reglamento todavía no ha sido aprobado por el Poder Ejecutivo, para su conocimiento y fines de lugar.

2. Pretensiones de los accionantes

De acuerdo con la instancia depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia el siete (7) de agosto de dos mil ocho (2008), los doctores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez interpusieron la presente acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa contra el indicado oficio núm. 06516, emitido por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007). Mediante la referida instancia, los indicados juristas solicitaron lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR, REGULAR Y VALIDA EN CUANTO A LA FORMA y buena en el fondo la presente INSTANCIA EN SOLICITUD DE DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD de la Disposición del Director General de MIGRACION, contenida en su comunicación de fecha 7 de diciembre de 2007, que deja sin aplicación parte de la Ley No. 285-20 del 27 de agosto de 2004.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARAR en plena e íntegra vigencia la Ley 285-04 de Migración, de fecha 27 de agosto del 2004, por haberse cumplido cabalmente todo el proceso constitucional requerido para su validez.

TERCERO: DECLARAR INCONSTITUCIONAL NULA Y SIN NINGÚN VALOR NI EFECTO la disposición del Director General de Migración que mantiene sin cumplimiento ni aplicación parte del texto de dicha ley, bajo el criterio de que no es ejecutable porque no se ha aprobado el Reglamento de aplicación de la misma, con lo cual viola el Párrafo único del Artículo 42 de la Constitución, lo que lo hace nulo de pleno derecho, como lo dispone el artículo 46 de la misma Constitución.

CUARTO: DECLARAR las costas de oficio.

QUINTO: DECLARAR EJECUTORIA Y EN VIGENCIA INMEDIATA la Sentencia que dictéis sobre la presente Instancia.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes sostienen que el referido oficio núm. 06516 de la Dirección General de Migración infringe la parte *in fine* del artículo 42 de la Constitución de dos mil dos (2002), el cual dispone lo que sigue: *Las leyes, después de publicadas, son obligatorias para todos los habitantes de la República, si ha transcurrido el tiempo legal para que se reputen conocidas.*

4. Hechos y argumentos jurídicos de las partes accionantes

Los accionantes fundamentan esencialmente su acción directa de inconstitucionalidad en los siguientes motivos:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No pueden caber dudas sobre la pertinencia y validez de la acción incoada por nosotros ante la Honorable Suprema Corte de Justicia, para perseguir la inconstitucionalidad de una disposición cualquiera que afecte la correcta aplicación de una Ley que debe de estar en plena vigencia por haberse cumplido todos los procedimientos que establece la Constitución de la República para que quede constituida y sea obligatoria en todo el territorio nacional, en todas y cada una de sus disposiciones.

Nadie discute ni puede discutir la vigencia de la Ley de Migración 285-2004, pues no sólo transcurrió el tiempo legal para su entrada en vigor después que fue promulgada y publicada, sino también el plazo especial que ella misma estableció para redactar y presentar el Reglamento de la ley. Y está en vigor toda, íntegra y totalmente. Nadie puede fragmentarla y pretender que una parte está en vigencia y es aplicable y otra no.

[...] en cuanto a la calidad de los recurrentes para accionar, la propia Suprema Corte de Justicia, conforme a su Sentencia de fecha veintiséis (26) de abril del año dos mil seis (2006) ha reconocido ese derecho que asiste a cualquier persona para recurrir a la acción directa en inconstitucionalidad, al declarar: “La Suprema Corte de Justicia, como GUARDIANA de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar A TODA PERSONA a TRAVÉS DE LA ACCIÓN DIRECTA, su derecho a erigirse en CENTINELA de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y ACTOS en virtud del principio de la supremacía de la Constitución”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] la inconstitucionalidad de la decisión del Director de Migración, es evidente, pero no huelga reiterar que la medida que ha adoptado viola flagrantemente las disposiciones del artículo 42 en su párrafo único [...].

[...] queda probado el hecho material de la violación del artículo 42 de la Constitución, por una confesión expresa y oficial del Director General de Migración, Dr. CARLOS AMARANTE BARET. Y se consagra la máxima jurídica: “A CONFESIÓN DE PARTE, RELEVO DE PRUEBA”.

Lo que alega el Director de Migración, o sea, la inaplicación de algunas disposiciones y artículos de la Ley de Migración por su propia decisión, porque aún no se ha aprobado el Reglamento correspondiente, es una INVERSION JERARQUICA de la relación entre la Ley y el Decreto, entre el Poder Legal y el Poder Reglamentario. Su respuesta a la solicitud formal que le hiciera el Dr. Escobal Rodríguez, es una admisión de su disposición administrativa de que el Poder Reglamentario mantenga “en estado” la aplicación de la Ley [...] invirtiendo además los términos jerárquicos, que subordinan el Reglamento a la Ley [...].

La respuesta del señor Director de Migración la consideramos equivocada. La ley, como tal, queda vigente a plenitud desde que es promulgada y publicada y bajo ninguna razón puede ser descuartizada y dejar en vigencia una parte sí y otra no. El Reglamento no tiene otro sentido que organizar los procedimientos de aplicación de la Ley, pero bajo ningún concepto puede condicionar ni mucho menos suspender su aplicación total o parcial, puesto que mientras se establece el Reglamento, queda sujeta al criterio interpretativo de la entidad o



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persona que tiene la función de aplicarla o de los tribunales en donde se suscite la necesidad de su aplicación.

[...] un juez o funcionario apoderado de un caso de aplicación de una Ley que no ha sido reglamentada, —como hay cientos— está obligado a aplicarla íntegramente, bajo pena de caer en la ilegalidad o en la denegación de justicia, en el caso del juez.

No caben dudas de que de mantenerse la disposición del Director General de Migración que estamos impugnando, esta actitud se propagaría a los otros funcionarios oficiales, poniendo en grave peligro la seguridad jurídica de la Nación [...].

5. Intervenciones oficiales

En el expediente de la especie no figura ninguna intervención oficial de órganos del Estado.

6. Pruebas documentales

En el expediente relativo a la presente acción directa de inconstitucionalidad obran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Instancia de los doctores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez que contiene una acción directa de inconstitucionalidad, la cual se depositó ante la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el siete (7) de agosto de dos mil ocho (2008).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Comunicación del doctor Luis Eduardo Escobal dirigida al entonces director general de Migración, doctor Carlos Amarante Baret, de quince (15) de noviembre de dos mil siete (2007).

3. Oficio núm. 06516, emitido por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

8. Legitimación activa o calidad de los accionantes en inconstitucionalidad

8.1. El Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que la legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional constituye [...] *la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes* (TC/0117/13, TC/0120/14, TC/0234/14, TC/0260/14, TC/0063/15, TC/0157/15).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.2. Tratándose la especie de un asunto pendiente de fallo desde el año dos mil siete (2007), la legitimación activa de los accionantes se encuentra sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución dos mil dos (2002), que admitía las acciones formuladas por las personas que, entre otros requisitos, probaren su condición de parte interesada (TC/0090/13, TC/0197/14 y TC/0617/15). Sobre este particular, en su Sentencia TC/0025/15, el Tribunal Constitucional destacó que por *parte interesada* solo debe entenderse aquella que [...] *tuviese un interés directo y figurara como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial o que actuara como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza [...]*.

8.3. En este contexto, los accionantes aducen con razón que, en su calidad de *parte interesada*, ostentan la legitimación requerida para accionar directamente en inconstitucionalidad contra el Oficio núm. 06516 de la Dirección General de Migración, de acuerdo con la Constitución de dos mil dos (2002). Al efecto, los doctores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez precisan, como ya se ha indicado, que la Suprema Corte de Justicia ya había reconocido ese derecho, que asiste a cualquier persona para recurrir a la acción directa en inconstitucionalidad, al declarar dicha alta corte, en su sentencia del veintiséis (26) de abril de dos mil seis (2006) que, en su condición de

[...] *GUARDIANA de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar A TODA PERSONA a TRAVÉS DE LA ACCIÓN DIRECTA, su derecho a erigirse en CENTINELA de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y ACTOS en virtud del principio de la supremacía de la Constitución.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Naturaleza del acto impugnado en inconstitucionalidad

9.1. La presente acción directa tiene por objeto la declaratoria de inconstitucionalidad del Oficio núm. 06516, emitido por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007), según se ha previamente señalado. En relación con el control concentrado de constitucionalidad, este colegiado ha dictaminado que los actos susceptibles de impugnación establecidos en el artículo 185.1 de la Constitución de dos mil diez (2010) y 36 de la Ley núm. 137-11, deben tener un efecto general y normativo.¹ Sin embargo, conviene dejar constancia de que en el presente caso resulta menester aplicar la Constitución de dos mil dos (2002), cuyo artículo 67.1 atribuía competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer en única instancia de la constitucionalidad de las leyes.² Al respecto, para determinar el objeto de dicha acción, la referida alta corte efectuó las especificaciones siguientes:

[...] el artículo 46 de la Constitución no hace excepción ni distinción al citar los actos de los poderes públicos que pueden ser objeto de una acción en nulidad o inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia, como guardiana de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar a toda persona, a través de la acción directa, su derecho a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos,

¹ TC/0051/12, TC/0003/13, TC/0041/13, TC/0117/13, TC/0145/13, TC/0150/13, TC/0259/13, TC/0236/14, TC/0402/14, TC/0362/15, TC/0383/15, TC/0408/15, TC/0246/16, TC/0322/16, TC/0371/16, TC/0026/17, TC/0192/17.

² El texto del indicado artículo 67.1 reza como sigue: *Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1. Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a los miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas y los Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resoluciones y actos en virtud del principio de la Supremacía de la Constitución;

[...] por lo arriba expresado, el ejercicio por vía principal de una acción de constitucionalidad, como lo prevé el artículo 67.1 de la Constitución, puede dar lugar a que la ley, decreto, resolución, reglamento o acto, sea declarado inconstitucional y anulado erga omnes; [...].³

9.2. Tomando en consideración el sentido y alcance otorgado por la jurisprudencia constitucional al artículo 46 durante la vigencia de la Carta Sustantiva de dos mil dos (2002), el Tribunal Constitucional concluye que el acto impugnado en la especie resulta susceptible de control concentrado de constitucionalidad. Cabe señalar que esta solución resulta igualmente válida desde la perspectiva de los artículos 185.1 de la Constitución de dos mil diez (2010) y 36 de la Ley núm. 137-11, cuyas disposiciones enuncian como los actos impugnables por acciones directas de inconstitucionalidad a las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.

9.3. Obsérvese, en efecto, que el impugnado Oficio núm. 06516 disponía la inaplicación de varias disposiciones de la Ley núm. 285-04, General de Migración,⁴ con base en el criterio de que el reglamento de aplicación correspondiente a dicha ley no había sido aún aprobado a la fecha de emisión del aludido oficio núm. 06516, el cual, en virtud de su contenido y naturaleza, constituía un *acto administrativo de carácter normativo y alcance general*. En este sentido, el precedente sentado en la Sentencia TC/0041/13 estableció que

³ SCJ, Sentencia de 26 de abril 2006, BJ 1145. En el mismo sentido, véanse: SCJ, Sentencia de 27 octubre del 2004, BJ 1127; Sentencia de 16 de julio 2008, BJ 1172 (entre otras).

⁴ De quince (15) de agosto de dos mil cuatro (2004).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[l]os actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).

10. Procedimiento aplicable en la presente acción directa de inconstitucionalidad

10.1. La Constitución dominicana de dos mil dos (2002) fue reformada en un proceso que culminó con la proclamación de la Carta Sustantiva del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). Posteriormente, se produjeron modificaciones puntuales a esta Carta Sustantiva y, como consecuencia de ello, fue proclamada la Constitución reformada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015). Por tanto, esta última Ley Fundamental resulta aplicable al caso por efecto del principio de aplicación inmediata de la Constitución, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano.⁵ En relación con los efectos del indicado principio, la Corte Constitucional de Colombia ha expresado los criterios que se transcriben a continuación:

El principio de aplicación inmediata de la nueva Constitución conlleva dos clases de efectos: efectos frente a las normas jurídicas existentes en el momento de su entrada en vigencia, y efectos frente a los hechos que ocurran a partir de su vigencia, como a las situaciones en tránsito de ejecución en ese momento. En cuanto a los efectos frente a la

⁵ En este mismo sentido, *vid*: TC/0023/12, TC/0025/12, TC/0044/12, TC/0045/12, TC/0094/12, TC/0095/12; TC/0054/13, TC/0060/13, TC/0101/13, TC/0125/13, TC/0140/13, TC/0143/13, TC/0153/13, TC/0155/13, TC/0175/13, TC/0181/13, TC/0190/13, TC/0196/13, TC/0199/13, TC/0228/13, TC/0267/13, TC/0270/13, TC/0025/14, TC/0189/14, TC/0222/14, TC/0256/14, TC/0380/15, TC/0386/14, TC/0388/14, TC/0080/15, TC/0107/15, TC/0617/15, TC/0008/16, TC/0365/17.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normatividad jurídica existente en el momento en el que se promulga la nueva Constitución, el principio de aplicación inmediata significa que, como regla general, tal normatividad conserva su vigencia, salvo que resulte contradictoria con el nuevo régimen. A este respecto ha indicado la Corte que «la regla dominante en este nuevo universo normativo reconoce que el tránsito constitucional no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución derogada. Por tanto, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes». La necesidad de evitar un colapso normativo, y de mantener la seguridad jurídica, sustentan el anterior principio de interpretación de los efectos de la Constitución en el tiempo, en lo que se refiere a su aplicación en relación con las normas vigentes.⁶

10.2. En lo atinente a los principios expresados en esta última decisión, que estimamos acertados, cabe señalar que la infracción constitucional originalmente alegada por la parte accionante⁷ se encuentra hoy instituida en el artículo 109 de la Constitución de dos mil quince (2015), que reza como sigue:

Entrada en vigencia de las leyes. Las leyes, después de promulgadas, se publicarán en la forma que la ley determine y se les dará la más amplia difusión posible. Serán obligatorias una vez transcurridos los plazos para que se reputen conocidas en todo el territorio nacional.

10.3. Este colegiado verifica que la normativa constitucional vigente no afecta el alcance procesal de la acción directa de inconstitucionalidad que formularon los señores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez al

⁶ Sentencia C-155/99, del 10 de marzo de 1999.

⁷ A saber, la parte *in fine* del artículo 42 de la Constitución de veinticinco (25) de julio de dos mil dos (2002).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo del régimen constitucional de dos mil dos (2002), en vista de que en el texto constitucional proclamado en el dos mil diez (2010) –al igual que en la reforma constitucional de dos mil quince (2015)– se conservan las disposiciones invocadas en su referida acción directa de inconstitucionalidad. Estimamos, en consecuencia, que procede aplicar en la especie el texto de la Constitución de dos mil quince (2015) para verificar si el comportamiento impugnado resulta inconstitucional.

11. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

11.1. Tal como se ha previamente indicado, los accionantes persiguen mediante su acción directa la declaratoria de inconstitucionalidad del Oficio núm. 06516, emitido por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007), en el cual se informa que, a esa fecha, varias disposiciones de la Ley núm. 285-04, General de Migración⁸ quedaban sin aplicación debido a la inexistencia del reglamento de aplicación correspondiente a dicha ley. Según los accionantes, el aludido oficio se encuentra afectado de inconstitucionalidad, estimando que, con base en la parte *in fine* del artículo 42 de la Constitución de dos mil dos (2002), las leyes deben de aplicarse íntegramente a partir del momento de su publicación.

11.2. El Tribunal Constitucional observa que, con posterioridad a la interposición de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 631-11, relativo al Reglamento de Aplicación de la referida ley núm. 285-04, el diecinueve (19) de octubre de dos mil once (2011), mediante el cual fueron reguladas las diversas disposiciones normativas contenidas en la indicada ley.⁹ Se trata del reglamento cuya ausencia impedía la plena aplicación de la Ley núm. 285-04, según indicó la Dirección General de

⁸ De quince (15) de agosto de dos mil cuatro (2004).

⁹ Véanse, entre otros, los artículos 6.5, 41, 44, 66, 70, 96, 123.c) y 137 de la Ley núm. 285-04, General de Migración.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Migración en el oficio objeto de la presente acción. En consecuencia, este colegiado deberá ponderar si, pese a la aprobación sobreviniente del referido reglamento de aplicación, la presente acción directa de inconstitucionalidad sigue teniendo objeto e interés jurídico.

11.3. Sobre la falta de objeto en los procesos constitucionales, esta sede ha establecido de manera reiterada que [...] *la falta de objeto constituye un medio de inadmisión; y, aunque estamos en presencia de un proceso constitucional, resulta procedente aplicar la indicada norma de derecho común* (TC/0006/12, TC/0072/13 y TC/0164/13). En igual sentido, respecto a los actos susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa de inconstitucionalidad, este colegiado estableció claramente que *[e]l acto de que se trate debe encontrarse vigente [...] en razón de que si desaparece el objeto del proceso cuando la ley o acto impugnado ha perdido su vigencia con posterioridad al inicio del mismo, la acción no tendría ningún sentido* (TC/0014/13).

11.4. En virtud de los argumentos y precedentes previamente expuestos, el Tribunal Constitucional estima que la vigencia del Oficio núm. 06516 cesó al haber sido promulgado el Decreto núm. 631-11, relativo al Reglamento de Aplicación de la referida ley núm. 285-04, el diecinueve (19) de octubre de dos mil once (2011). Por este motivo, dado que el indicado oficio núm. 06516 ya no se encuentra en vigor, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra dicho oficio por los doctores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez, el siete (7) de agosto de dos mil ocho (2008), en vista de su carencia de objeto e interés jurídico.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury y Katia Miguelina



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los doctores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez contra el Oficio núm. 06516, emitido por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007), por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión.

SEGUNDO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, doctores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Víctor Joaquín



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia, y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

a. Con relación a la causal de inadmisibilidad de la acción

1. En la especie, los señores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra el Oficio núm. 06516, dictado por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), el cual establece lo siguiente:

CORTÉSMENTE, en respuesta a su comunicación le informamos que si bien la Ley 285-04 está vigente, existen algunos artículos que están pendientes en su aplicación puesto que el Reglamento todavía no ha sido aprobado por el Poder Ejecutivo, para su conocimiento y fines de lugar.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Esta juzgadora, si bien comparte la solución dada por este plenario en el sentido de declarar inadmisble la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, salva su voto por discrepar sobre la razón que justifica dicha declaratoria.

3. En efecto, en esta sentencia se declara inadmisble, por falta de objeto, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Mario Read Vittini y Luis Eduardo Escobal Rodríguez, en base a los argumentos siguientes:

11.2. El Tribunal Constitucional observa que, con posterioridad a la interposición de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 631-11, relativo al Reglamento de Aplicación de la referida ley núm. 285-04, el diecinueve (19) de octubre de dos mil once (2011), mediante el cual fueron reguladas las diversas disposiciones normativas contenidas en la indicada ley.¹⁰ Se trata del reglamento cuya ausencia impedía la plena aplicación de la Ley núm. 285-04, según indicó la Dirección General de Migración en el oficio objeto de la presente acción. En consecuencia, este colegiado deberá ponderar si, pese a la aprobación sobreviniente del referido reglamento de aplicación, la presente acción directa de inconstitucionalidad sigue teniendo objeto e interés jurídico.

11.3. Sobre la falta de objeto en los procesos constitucionales, esta sede ha establecido de manera reiterada que [...] la falta de objeto constituye un medio de inadmisión; y, aunque estamos en presencia de un proceso constitucional, resulta procedente aplicar la indicada norma de derecho común (TC/0006/12, TC/0072/13 y TC/0164/13). En igual sentido, respecto a los actos susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa de inconstitucionalidad, este colegiado

¹⁰ Véanse, entre otros, los artículos 6.5, 41, 44, 66, 70, 96, 123.c) y 137 de la Ley núm. 285-04, General de Migración.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estableció claramente que [e]l acto de que se trate debe encontrarse vigente [...] en razón de que si desaparece el objeto del proceso cuando la ley o acto impugnado ha perdido su vigencia con posterioridad al inicio del mismo, la acción no tendría ningún sentido (TC/0014/13).

11.4 En virtud de los argumentos y precedentes previamente expuestos, el Tribunal Constitucional estima que la vigencia del Oficio núm. 06516 cesó al haber sido promulgado el Decreto núm. 631-11, relativo al Reglamento de Aplicación de la referida ley núm. 285-04, el diecinueve (19) de octubre de dos mil once (2011). Por este motivo, dado que el indicado oficio núm. 06516 ya no se encuentra en vigor, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra dicho oficio por los doctores Mario Read Vittini (fallecido) y Luis Eduardo Escobal Rodríguez, el siete (7) de agosto de dos mil ocho (2008), en vista de su carencia de objeto e interés jurídico.

4. A diferencia del criterio sostenido por el voto mayoritario de los magistrados que componen el plenario de este tribunal constitucional, este juzgadora estima que la presente acción directa de inconstitucionalidad debió ser declarada inadmisibile en razón de que el acto atacado, es decir, el Oficio núm. 06516, constituye un acto administrativo que debió impugnarse por la vía contencioso-administrativa, que es la vía procesal idónea, y no mediante una acción directa de inconstitucionalidad, la cual está reservada únicamente para atacar las normas jurídicas de alcance general como son las leyes, reglamentos, decretos y resoluciones.

5. Los accionantes depositaron la acción directa de inconstitucionalidad contra el referido oficio, el 7 de agosto de 2008, por lo que en ese momento se encontraba vigente la Ley núm. 1494, de 1947, cuyas competencias



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correspondientes al Tribunal Superior Administrativo fueron transferidas al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, en virtud del artículo 1, de la Ley núm. 13-07, del 5 de febrero de 2007, legislación que también se encontraba vigente en la fecha en que se depositó la acción de marras.

6. En ese orden de ideas, el artículo 1 de la indicada Ley núm.1494, de 1947, establece las competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos siguientes:

Art. 1.- Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo que mas adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1º contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativo de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2º contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que se trate de actos contra los cuales se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos;

b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos y los decretos;

c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento, un decreto o un contrato administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.¹¹

7. En consecuencia, al tratarse el acto cuestionado en inconstitucionalidad de un oficio dictado en respuesta a una solicitud de información, la acción directa de inconstitucionalidad debió ser declarada inadmisibile por existir otra vía judicial efectiva, en razón de que los accionantes debieron de demandar la nulidad de dicho oficio mediante un recurso contencioso-administrativo, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley núm. 1494 de 1947, señaladas en el párrafo anterior.

b. Sobre el control abstracto que debe efectuar el Tribunal Constitucional en las acciones directas de inconstitucionalidad

8. Con relación al criterio sostenido por este plenario respecto de la inadmisibilidada de la acción directa de inconstitucionalidad por falta de objeto, esta juzgadora estima pertinente reiterar su convicción, sostenida en votos anteriores, de que cuando se trata de una acción directa de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional debe analizar y pronunciarse sobre el fondo de dicha acción, sino existiere otra causas, aun cuando la norma atacada haya sido derogada por otra promulgada con posterioridad a la fecha del depósito de la acción, tomando en cuenta que cuando se interpone la acción la norma atacada se encontraba vigente, por lo que este órgano de justicia debe de responder los méritos de los medios argumentativos que le sometidos a su consideración.

9. Esta última posición la sustentamos en base a tres razones fundamentales:
1. El análisis de constitucionalidad debe responder los medios que formulan los accionantes respecto del contenido y alcance de la norma cuestionada, siempre

¹¹ Subrayado nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que dicha norma se encuentre vigente al momento de ser cuestionada. 2. El Tribunal Constitucional tiene un rol pedagógico que cumplir frente a la ciudadanía, los poderes públicos, la comunidad jurídica y la sociedad en general, al interpretar y decidir sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas de alcance general, debiendo fijar su criterio jurídico frente a los argumentos que se le planteen mediante las acciones directas, por el carácter vinculante de sus decisiones. 3. La interpretación constitucional que efectúe el Tribunal Constitucional legitimará o no los alegatos jurídicos que le fueron planteados mediante la acción directa, y el desarrollo de los motivos –*la ratio decidendi*– que sustentan su decisión, constituirán unos criterios vinculantes y orientadores frente a los poderes públicos, incluido el legislador, el cual deberá tomar en cuenta la interpretación dada por el Tribunal Constitucional para la elaboración de las leyes.

10. En adición a las citadas razones, sustentamos nuestro criterio en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, el cual ha establecido que aun en casos de derogación de la norma, dicha jurisdicción debe de ejercer el control de constitucionalidad. Y es que el Tribunal Constitucional español ha consignado, en su Sentencia STC/91/2019, lo siguiente:

Conforme a reiterada doctrina constitucional, tanto la derogación como la modificación o la sustitución de la norma cuestionada, incluso aunque sea sustituida, como ocurre en el presente caso, por una regulación idéntica, no implica, no obstante, una pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad(entre otras, SSTC 73/2010, de 18 de octubre, FJ 2; 183/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 92/2014, de 10 de junio, FJ 3; 29/2015, de 19 de febrero, FJ 2, y 227/2016, de 22 de diciembre, FJ 2).¹² (resaltado nuestro).

¹² Sentencia Tribunal Constitucional español STC/91/2019.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conclusión

A diferencia del criterio sostenido por el voto mayoritario de los magistrados que componen el plenario de este Tribunal Constitucional, este juzgadora estima que la presente acción directa de inconstitucionalidad debió declararse inadmisible en razón de que el acto atacado, es decir, el Oficio núm. 06516, dictado por la Dirección General de Migración el siete (7) de diciembre de dos mil siete (2007), constituye un acto administrativo que debió impugnarse por la vía contencioso-administrativa, que es la vía judicial idónea, y no mediante una acción directa de inconstitucionalidad, que está reservada únicamente para atacar normas jurídicas de alcance general como son las leyes, reglamentos, decretos y resoluciones.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Juez

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario