



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0494/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los catorce (14) días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta el veintisiete (27) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999) por el arquitecto Danilo A. Caro G. contra la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines. El contenido de la normativa objeto de control de constitucionalidad descrita anteriormente es el siguiente:

Artículo 1. Se establece la especialización del 1% (uno por ciento) sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación del Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines.

Artículo 2. Se establece retener el 1% (uno por ciento) a los trabajadores del pago de cada obra que se realice para acumularlo a la causa y objetivo de la Ley.

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 3. La especialización del 1% (uno por ciento) establecido por esta Ley se aplicará a toda construcción, reparación, remodelación o ampliación de construcciones, cuyo costo exceda de los RD\$ 2,000.00 en adelante calculados por el departamento correspondiente de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y comunicaciones, incluidas las obras del Estado Dominicano.

Artículo 4. La Dirección General de Impuestos internos y sus oficinas en todo el país tendrán a cargo la recolección de estos fondos, los cuales serán enviados al banco que fuere, a la cuenta especial creada para estos fines. El envío se hará dentro de los primeros 20 días de cada mes.

Artículo 5. Se crea el Consejo Técnico de Administración y Control de los fondos acumulados por concepto de esta ley, el cual se regirá por un reglamento que elaborará el Consejo y aprobará el Poder Ejecutivo en base a la ley, 60 días después. Se denominará Consejo Técnico de Administración y Control de los fondos del Área de Construcción.

Artículo 6. El Consejo Técnico de Administración y Control de los Fondos del Área de la Construcción estará compuesto de la siguiente manera:

- a) El secretario de Estado de Trabajo u otro funcionario que éste designe en su lugar, quien lo presidirá;*
- b) Un representante de la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del Estado;*
- c) Un representante del Instituto Dominicano de Seguro Social (IDSS);*
- d) Dos representantes de la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y afines;*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- e) Un representante del Sindicato de los Carpinteros;*
- f) Un representante del Sindicato de los Albañiles;*
- g) Un representante del Sindicato de los Plomeros;*
- h) Un representante del Sindicato de maestros de obras Viales Calificadas;*
- i) Un representante del Sindicato de los Electricistas;*
- j) Un representante del Sindicato de los Varilleros;*
- k) Un representante del Sindicato de los Pistoleros de compresión;*
- l) Un representante del Sindicato de los Pintores;*
- m) Un representante del Sindicato de los Topógrafos;*
- n) Un representante del Sindicato de los Mosaístas;*
- ñ) Un representante de la Federación de la Construcción del Distrito y sus afines;*
- o) Un representante del Sindicato de Maestros Constructores de Edificaciones;*
- p) Un representante de la Asociación de Maestros de Obras Calificadas;*
- q) Un asesor Laboral, quien deberá ser electo por los miembros del Consejo, previo acuerdo de la mayoría.*

Artículo 7. Los representantes de instituciones del Estado ante el Consejo no podrán optar por cargos administrativos que se relacionen con esos fondos.

Artículo 8. Los valores acumulados por el concepto de esta Ley serán distribuidos en un 50% para los servicios sociales de las organizaciones y sus miembros y un 50% para las pensiones y jubilaciones.

Artículo 9. El Consejo de Administración y Control de los fondos hará una distribución equitativa de esos recursos, de acuerdo a la representación y membresía de la organización.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 10. Los fondos provenientes de esta Ley ingresarán a una cuenta especial en el Banco de Reservas o un banco del Estado de la República Dominicana, los cuales estarán bajo la supervisión de la Contraloría General de la República.

Artículo 11. Todas las federaciones, sindicatos y trabajadores del área de la construcción y afines disfrutarán de los mismos derechos y los recursos que se acumulen por concepto de esta Ley serán para uso exclusivo de esta clase.

Artículo 12. Las personas, instituciones, compañías, fábricas y todo lo que se relacione con el área de la construcción, que incumpla los preceptos de la presente Ley, serán castigados con el pago de RD\$ 5,000.00 (cinco mil pesos oro) de multa o seis (6) meses de prisión o ambas a la vez.

Artículo 13. Esta Ley modifica cualquier otra que le sea contraria.

2. Pretensiones del accionante

2.1. El accionante Danilo A. Caro, mediante instancia de veintisiete (27) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999), pretende que se declare la inconstitucionalidad de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines

3. Infracciones constitucionales alegadas

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.1. El impetrante invoca la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley núm. 6-86, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986), contra la cual se formula alegada violación a los artículos 55, numerales 1 y 2, y 37, numeral 23, de la Constitución dominicana de mil novecientos noventa y cuatro (1994), vigente en el momento de la interposición de la presente acción, cuyos textos prescriben lo siguiente:

Artículo 55.- El Presidente de la República es el jefe de la administración pública y el jefe supremo de todas las fuerzas armadas de la República y de los cuerpos policiales.

Corresponde al presidente de la República:

1.- Nombrar los secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos.

2.- Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario.

Artículo 37.- Son atribuciones del Congreso (...)

1.- Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23.- Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución.

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

El accionante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad bajo los siguientes alegatos:

4.1. (...) la creación de un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio por disposición de un decreto del Poder Ejecutivo, no está permitido ni autorizado por ningún artículo de la Constitución de la República y la interpretación acomodaticia de la Ley 6-86 realizada en el referido reglamento es: una flagrante violación a dicha Ley, pues invierte los propósitos de la misma y viola todos los principios jurídicos aceptados por la jurisprudencia administrativa y por los autores y es contraria además como ya dijimos a nuestra Constitución.

4.2. (...) el párrafo 1ro del artículo 55 de la Constitución de la República, no faculta al Poder Ejecutivo a crear por decreto ningún organismo autónomo con patrimonio propio y personalidad jurídica y en nuestra historia administrativa todos los organismos autónomos existentes son de creación legislativa, ejemplos: CEDOPEX, INDRHI, INAPA, INDA (sic), CORPORACION DOMINICANA DE ELECTRICIDAD, COMPAÑIA DOMINICANA DE AVIACION, ETC.

4.3. [La ley] ...viola el Art. 37, Párrafo 1ero., que dice: Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de recaudación y también el Párrafo 23 del referido artículo de la Constitución, que dice: Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Estado, o contraria a la Constitución, porque el llamado Fondo de Pensiones, Jubilaciones y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Construcción y sus Afines no es una entidad oficial ni un organismo autónomo del Estado, los cuales sólo pueden ser por una ley del Congreso Nacional, conforme al artículo 37, Párrafos 1ero. y 23 de nuestra Constitución, que consecuentemente la creación por una reglamentación, el referido Fondo, es inconstitucional y nulo de pleno derecho: al tenor del artículo 46 de la Constitución (...).

4.4. con lo cual queda robustecida la inconstitucionalidad de la Ley 6-86 por carecer de personalidad jurídica, por lo que el mencionado fondo de marras es inexistente.

4.5. (...) en ninguno de los articulados de la Ley 6-86 que crea el Fondo de Pensiones, Jubilaciones y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Construcción y sus Afines, señala que está investido de personalidad jurídica y que no obstante ejecute actos que no son permitidos a las asociaciones incorporadas, por lo que no pueden ser demandantes, por lo que la Ley 6-86 aprobada por el Congreso Nacional no autoriza a la entidad de marras a efectuar la recolección de fondos que especializan dicha ley.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del procurador general de la República

Mediante el Oficio núm. 9526, de once (11) de agosto de dos mil (2000), el procurador general de la República presenta su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1.1. A que de la lectura en contexto de los artículos 1 y 2 de la Ley No. 6-86 se evidencia que, en tanto la recaudación de los impuestos nutre el fondo común de servicios, pensiones y jubilaciones, en cuyo beneficio sólo se incluyen los trabajadores sindicalizados de la construcción y sus afines; la obligatoriedad de pagar dicho impuesto afecta y se impone a todos los trabajadores sin distinción; que en ese orden es claro que la Ley No. 6-86 no sólo resulta discriminatoria e injusta, sino que además opera como un atentado a la libertad de asociación y sindical, en tanto constituye un medio indirecto de presión para obligar al obrero a sindicalizarse, violentando de ésta manera los derechos individuales y sociales consagrados en los numerales 7 y 11 a) del Artículo 8 de la Constitución de la República; por lo que procede declarar nula la Ley No. 6-86, por contrariar los principios constitucionales indicados.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución de la República de dos mil diez (2010) y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11.

7. Legitimación activa o calidad del accionante

7.1. En lo relativo a la calidad de los accionantes es preciso destacar que la acción fue interpuesta mediante instancia del veintisiete (27) de octubre de mil



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

novecientos noventa y nueve (1999), por lo que se aplica el criterio establecido por este tribunal constitucional en las sentencias TC/0013/12, del diez (10) mayo de dos mil doce (2012); TC/0017/12, del trece (13) de junio de dos mil doce (2012); TC/0022/12, TC/0023/12, TC/0024/12 y TC/0025/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012); TC/0027/12, del cinco (5) de julio de dos mil doce (2012); TC/0028/12, del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012); TC/0032/12 y TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012), pues el presente caso se ajusta a lo decidido en las referidas sentencias. Esto así, al tratarse de un asunto pendiente de fallo desde mil novecientos noventa y nueve (1999), la procedencia o admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad estaba sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que admitía las acciones incoadas por parte interesada y no podría este órgano alterar situaciones jurídicas establecidas conforme a una legislación anterior, sobre todo cuando la calidad es una cuestión de naturaleza procesal-constitucional, por lo que se constituye en una excepción al principio de aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo.

7.2. En virtud de lo expuesto anteriormente, la parte accionante tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad al ser una “parte interesada”, por cuanto al resultar la calidad o legitimación activa una cuestión de naturaleza procesal-constitucional, la misma constituye una excepción al principio de la aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo, razón por la cual el accionante se encontraban revestidas de la debida calidad al momento de interponerse la acción en inconstitucionalidad por vía principal en el caso que nos ocupa, al ser una “parte interesada”.

8. Procedimiento aplicable en la presente acción directa en inconstitucionalidad

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.1. La Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994) -y posteriormente la de dos mil dos (2002)- fue reformada en un proceso que culminó con la proclamación de la actual Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), siendo esta última la norma constitucional aplicable al caso, por efecto del “principio de la aplicación inmediata de la Constitución”, subsistiendo los mismos principios, reglas y derechos constitucionales que invocaba el accionante. A saber:

a. La facultad del presidente de la República para dictar decretos, establecida en el artículo 55.1 de la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994) se encuentra instituida en el artículo 128, numeral 1, literal a) de la Constitución de dos mil quince (2015).

b. La facultad de legislar del Congreso Nacional, consignada en el artículo 37.1 de la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994) se encuentra señalada en el artículo 93, numeral 1, literal j) de la Constitución de dos mil quince (2015).

8.2. Al verificarse que la nueva norma constitucional no afecta el alcance procesal de la acción directa en inconstitucionalidad formulada por la parte accionante al tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto, las disposiciones constitucionales invocadas en su acción directa, procede, en consecuencia, aplicar los textos de la Constitución vigente de dos mil diez (2010), a fin de establecer si la norma atacada (Ley núm. 6-86) resulta inconstitucional ante el nuevo régimen constitucional instaurado.

9. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1. En el presente caso, se aduce la inconstitucionalidad de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).

9.2. La parte accionante, arquitecto Danilo A. Caro G., interpuso la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley núm. 6-86, el veintisiete (27) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

9.3. Lo primero que debemos indicar es que la Suprema Corte de Justicia, mediante la Sentencia núm. 14, del diecinueve (19) de julio de dos mil (2000), resolvió una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley núm. 6-86, la cual fue rechazada. Igualmente, dicho tribunal reiteró su decisión en las sentencias núm. 25 y 26 de la misma fecha.

9.4. Por su parte, el artículo 277 de la Constitución establece lo siguiente:

Decisiones con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rija la materia.

9.5. De la interpretación del texto anteriormente copiado resulta que el Tribunal Constitucional no puede revisar las decisiones dictadas la Suprema Corte de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Justicia que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con anterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), situación que es la que se presenta en la especie, pues, como previamente hemos indicado, el diecinueve (19) de julio de dos mil (2000) fue rechazada una acción de inconstitucionalidad, mediante la cual se cuestionaba la Ley núm. 6-86.

9.6. Sobre este particular, este tribunal constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0338/16, del veintiocho (28) de julio de dos mil dieciséis (2016), lo siguiente:

11.1. En el presente caso, el objeto de la acción en inconstitucionalidad son los artículos 1, 2, 3, 8 y 12 de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un fondo común de Servicios Sociales; Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines. En este orden, es oportuno destacar que la Suprema Corte de Justicia rechazó varias acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas contra la indicada ley, en el entendido de que la referida norma es conforme con la Constitución. 11.2. Así lo dispuso la Suprema Corte de Justicia mediante la Sentencia núm. 13, del diecinueve (19) de julio de dos mil (2000), refrendada por las sentencias núm. 14, 15, 16, 25 y 26, también dictadas el diecinueve (19) de julio de dos mil (2000).

11.4. Mediante la Sentencia TC/0190/13, este tribunal constitucional dispuso que del texto transcrito en el párrafo anterior se infiere que le está vedado revisar las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución, es decir, con anterioridad al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). Como se advierte, el texto prohíbe la revisión de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia en cualquier materia, y en especial, a las relativas a las acciones en inconstitucionalidad que es, precisamente, la materia que nos ocupa.

11.5. Igualmente, mediante la Sentencia TC/0189/14, refrendada por la TC/0618/15, este mismo tribunal constitucional dispuso que, por las razones ya expuestas, no le es posible revocar las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia, mediante las cuales declaró conforme con la Constitución la indicada ley núm. 6-86 y su reglamento de aplicación núm. 683.

11.6. De lo anterior, es evidente que el conocimiento de la acción directa de inconstitucionalidad supone determinar si la ley objeto de la misma es contraria o no a la Constitución y, para ello, es necesario que este tribunal constitucional efectúe un examen de las sentencias que sobre el particular ha emitido la Suprema Corte de Justicia, con lo cual incurriría en incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución, específicamente del artículo 277; de ahí que procede declarar inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad. [Este criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/0408/17, del uno (1) de agosto de dos mil diecisiete (2017) y TC/0181/18, del dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018)]

9.7. En virtud de las motivaciones anteriores, procede declarar inadmisibles la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, en virtud de lo que establece el artículo 277 de la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Alba Luisa Beard Marcos y Katia Miguelina 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 disidente del magistrado Miguel Valera Montero.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986), por los motivos expuestos.

SEGUNDO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre 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.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Danilo A. Caro G. y a la Procuraduría General de la República.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
MIGUEL VALERA MONTERO

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, tenemos a bien emitir en la especie el presente voto particular, que atañe a nuestro desacuerdo respecto a la decisión tomada respecto al expediente TC-08-2012-0119. Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*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*”.

2. En el caso que nos ocupa, este Tribunal procedió a declarar inadmisibles una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de fecha cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).

3. El fundamento de la inadmisibilidad es la aplicación en el presente proceso de acción directa de inconstitucionalidad del artículo 277 de la Constitución Dominicana, lo cual se ha convertido en una constante en varias decisiones de este colegiado, como se deriva de la presente sentencia, en la cual se establece lo siguiente:

9.6.- Sobre este particular, este Tribunal Constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0338/16 del veintiocho (28) de julio, lo siguiente:

11.1. En el presente caso, el objeto de la acción en inconstitucionalidad son los artículos 1, 2, 3, 8 y 12 de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un fondo común de Servicios Sociales; Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines. En este orden, es oportuno destacar que la Suprema Corte de Justicia rechazó varias acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas contra la indicada ley, en el entendido de que la referida norma es conforme con la Constitución. 11.2. Así lo dispuso la Suprema Corte de Justicia mediante la Sentencia núm. 13, del diecinueve (19) de julio de dos mil (2000), refrendada por las sentencias núm. 14, 15, 16, 25 y 26, también dictadas el diecinueve (19) de julio de dos mil (2000).

11.4. Mediante la Sentencia TC/0190/13, este tribunal constitucional dispuso que del texto transcrito en el párrafo anterior se infiere que le está vedado revisar las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución, es decir, con anterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). Como se advierte, el texto prohíbe la revisión de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia en cualquier materia, y en especial, a las relativas a las acciones en inconstitucionalidad que es, precisamente, la materia que nos ocupa.

11.5. Igualmente, mediante la Sentencia TC/0189/14, refrendada por la TC/0618/15, este mismo tribunal constitucional dispuso que, por las razones ya expuestas, no le es posible revocar las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia, mediante las cuales declaró conforme con la Constitución la indicada ley núm. 6-86 y su reglamento de aplicación núm. 683.

11.6. De lo anterior, es evidente que el conocimiento de la acción directa de inconstitucionalidad supone determinar si la ley objeto de la misma es contraria o no a la Constitución y, para ello, es necesario que este tribunal constitucional efectúe un examen de las sentencias que sobre el particular ha emitido la Suprema Corte de Justicia, con lo cual incurriría en incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución, específicamente del artículo 277; de ahí que procede declarar inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad.

(Este criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/0408/17 del uno (1) de agosto y TC/0181/18 del dieciocho (18) de julio).

4. Con el debido respeto al criterio mayoritario, entendemos que las disposiciones del artículo 277 no deben ser utilizadas a los fines de inadmitir una acción directa de inconstitucionalidad contra una norma que, habiendo sido impugnada ante la Suprema Corte de Justicia, fue declarada conforme a la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución por dicha Corte mediante una sentencia dictada previo a la Constitución Dominicana de 2010. A nuestro entender, esta interpretación y aplicación del artículo 277 adolece de: **(A)** Confundir dos procesos constitucionales con objetos distintos e independientes, tal como lo ha reconocido este colegiado en reiteradas ocasiones, y **(B)** Otorgar a las decisiones desestimatorias de la Suprema Corte de Justicia en materia de control de constitucionalidad un carácter de *cosa juzgada constitucional* que no les corresponde.

(A) El artículo 277 constitucional es propio y exclusivo de la revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.

5. La Constitución de la República Dominicana proclamada el 26 de enero del año 2010 y modificada parcialmente en 2015 (en lo adelante CRD) establece en su artículo 277 lo siguiente:

Artículo 277.- Decisiones con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rija la materia.

6. De la antes referida redacción se desprende que el constituyente hace las siguientes precisiones: 1) Se reconoce la facultad del Tribunal Constitucional de examinar (o revisar) las decisiones judiciales; 2) dichas decisiones judiciales deben haber adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la CRD; 3) la ley – como efectivamente lo hizo la ley 137-11 – determina el procedimiento a seguir para estas; 4) Esta facultad no se extiende a decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgadas con posterioridad al 26 de enero de 2010 (fecha de promulgación de la CRD), y muy especialmente a las decisiones dictadas por la Suprema Corte de Justicia en ejercicio del control directo de la constitucionalidad.

7. Es sobre este último punto que, partiendo de la interpretación que ha dado el Tribunal Constitucional al artículo 277 de la CRD y la forma en que, un mandato constitucional diseñado para regular aspectos específicos de un procedimiento constitucional, la revisión constitucional de decisión jurisdiccional, se ha extendido por actuación pretoriana a otro, la acción directa de inconstitucionalidad, creando una especie de “*interpretación constitucional pétrea*” mediante una errónea interpretación de la autoridad de cosa juzgada constitucional.

8. De conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, ¿Cuál es la finalidad del recurso establecido en el artículo 277 de la CRD? En la sentencia TC/0055/12 este colegiado estableció:

9.3.- El derecho constitucional, al igual que las demás ramas del derecho, tiene su mecanismo para accionar y agotar sus procedimientos. Para ello está lo que se conoce como derecho procesal constitucional, y por vía de consecuencia, éste es un proceso autónomo y diferente a los demás procesos, de lo que vale decir que la ley ha diseñado un procedimiento distinto a la acción directa de inconstitucionalidad cuando el acto atacado sea una sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada dictada por un tribunal del orden judicial. En efecto, en los artículos 277 de la Constitución y 53 y siguientes de la Ley No. 137-11, se prescribe la revisión por ante este tribunal como un mecanismo extraordinario cuya



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

finalidad constituye únicamente darle uniformidad a la interpretación de las normas y principios constitucionales, en su calidad de máximo y último intérprete de la Constitución. [Reiterado en la sentencia TC/0102/12]

9. En consecuencia, el “control constitucional de las decisiones judiciales es ejercido por el Tribunal Constitucional mediante el recurso de revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales previsto en el artículo 53 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), enmarcado dentro del mandato contenido en el artículo 277 de la Constitución” (TC/0060/12). Esto así, porque la acción directa de inconstitucionalidad “...no está destinada a corregir o controlar las actuaciones del poder judicial, pues para ello el artículo 277 de la Constitución de la República y los artículos 53 y siguientes de la Ley 137-11 instituyen el recurso de revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales...” (TC/0076/12); lo contrario sería desnaturalizar o desconfigurar “la esencia y finalidad fundamental de la acción directa en inconstitucionalidad” (TC/0143/13), pues en lo que respecta a la acción directa de inconstitucionalidad

“... el objeto [finalidad] de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa (...) La acción directa en inconstitucionalidad como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estatales de carácter normativo y alcance general.” [TC/0051/12, TC/0584/17].

10. Abundando sobre el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad, este Tribunal ha sostenido lo siguiente:

10.4. Para el Tribunal Constitucional el objeto de las acciones directas se encuentra contenido en el precedente establecido en las Sentencias TC/0051/2012, TC/0041/13 y TC/0052/12, que dispone:

En efecto, la acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, esto es, de su contenido objetivo y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto que, respecto de las normas infraconstitucionales, hacen los jueces en el cumplimiento de sus potestades jurisdiccionales.

10.5. En ese mismo orden de ideas este Tribunal estableció, en cuestión de las acciones directas, en el numeral 8.6 de la Sentencia TC/0068/12 lo siguiente:

Relacionado a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad debe indicarse que se trata de un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad. Es decir, un control que se realiza con independencia de la aplicación concreta a la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen. De ahí que tal control recae sobre la ley, decreto, reglamento, ordenanza, debiendo confrontar objetivamente la disposición legal acusada con la Constitución, más no sobre la interpretación que surge de ésta durante la actividad judicial, salvo lo dispuesto para la revisión



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional de sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

11. Este colegiado también ha advertido, en relación a estos dos procesos constitucionales que, de *“manera diferente, la acción directa de inconstitucionalidad, aunque también persigue el mantenimiento del orden constitucional, realiza esa misión mediante el control in abstracto de los actos normativos del poder público. Asimismo, la naturaleza distinta de sus objetos define los alcances disímiles de las decisiones que se adoptan en uno u otro procedimiento, de modo tal que mientras en la acción directa de inconstitucionalidad, la sentencia que se dicta, cuando es acogida la impugnación, tiene por consecuencia expulsar la norma del sistema jurídico, con efecto erga omnes, en el procedimiento de revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales, no se produce esa expulsión y las decisiones adoptada únicamente tiene efecto inter partes.”* (TC/0093/16 [párr. 8.1])

12. Es a partir de la sentencia TC/0184/14 que este Tribunal ha tratado de establecer artificialmente un *eslabón perdido* entre ambos procesos constitucionales al establecer lo siguiente:

11.6. Ciertamente, el conocimiento de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa supone examinar la constitucionalidad de la ley objeto de la misma. De manera que si se considerare que dicha ley es conforme con la Constitución habría coincidencia con el criterio de la Suprema Corte de Justicia, y en la hipótesis de que la considerare inconstitucional entraría en contradicción. Pero, independientemente de la hipótesis que primare, el Tribunal Constitucional realizaría una revisión de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, lo cual constituiría una



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violación de la Constitución y, en particular, del artículo 277. [Resaltado nuestro].

13. Con esta *mezcolanza*, este Tribunal no solo está dejando de lado las diferenciaciones que había venido realizando entre ambos procesos constitucionales, especialmente en lo que respecta a su objeto, sino que está obviando algo que nos resulta claro, el artículo 277 procede de un momento constitucional que, por la creación misma del Tribunal Constitucional, rompe con el sistema de justicia constitucional establecido desde la Constitución Dominicana de 1844, el cual estaba arraigado en la potestad exclusiva de los jueces del Poder Judicial de actuar como jueces constitucionales y, en algunos casos, como fue en la reforma constitucional de 1924 y en la reforma constitucional de 1994 – vigente en lo que respecta al control de constitucionalidad hasta 2010 – la Suprema Corte de Justicia ejercía un control concentrado de la constitucionalidad y, en el caso de la Constitución de 1994, dicho control era ejercido a través de la acción directa consagrada por su artículo 67.1.

14. En reconocimiento a la referida realidad constitucional, es decir, a la inexistencia de un Tribunal Constitucional como jurisdicción especializada previo a la CRD, es que el constituyente hace la aclaración en el artículo 277 de que el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional no procede “*especialmente [contra] las [sentencias] dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia*”, con la finalidad exclusiva de cerrar esta vía recursiva a quienes, habiendo accionado ante dicha Corte, que reunía a su vez el carácter de máximo tribunal del orden judicial y el monopolio de la acción directa de inconstitucionalidad, pudiesen utilizar dicho recurso a los fines de que fuese anulada una decisión que les rechazara su acción. Es decir, lo que se prohibía es que la decisión, dictada por el máximo tribunal del orden judicial – pues recordemos que el artículo 277 se refiere a “decisiones

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judiciales” – fuese revocada por una vía en la cual la decisión misma fuese el objeto del recurso, no la ley enjuiciada por esta e, incluso, por motivos diferentes a los que pudieran incluso haber argumentado respecto de la ley o acto atacado, pues estarían dirigidos contra la decisión “desfavorable”, y también deberían ser atribuibles a la Suprema Corte de Justicia (por ejemplo, falta de motivación, violación al derecho de defensa o al debido proceso).

15. Aún en el caso de que lo argumentado en el párrafo ut supra pretenda ser descartado bajo el argumento de que los motivos y requisitos de admisibilidad (atribución al órgano que dictó la sentencia) fueron desarrollados en la Ley núm. 137-11 y no expresamente en la Constitución – aunque dicho desarrollo es por mandato constitucional – de la naturaleza de ambos procesos y de sus objetos respectivos e independientes se deriva que la petición que cualquier recurrente en revisión contra una decisión que hubiese dictado la Suprema Corte de Justicia previo a 2010 en materia de acción directa, lo estaría realizando para reivindicar derechos en relación al accionar de la Corte en dicho proceso, en dicha sentencia, siendo la misma el objeto, y no la norma respecto de la cual decidió.

16. Mientras la acción directa juzga *in abstracto* la inconstitucionalidad de una de las normas establecidas por el artículo 185.1 de la CRD, el recurso de revisión es ejercido contra decisiones judiciales que realizan una aplicación *in concreto* de la norma, pudiéndose revisar dicha aplicación *in concreto* o la violación de derechos fundamentales por actuaciones atribuibles a los órganos que dictan la decisión, incluyendo la Suprema Corte de Justicia. La finalidad de este recurso de revisión fue convertir al Tribunal Constitucional en una *jurisdicción de cierre* en lo que respecta a la interpretación constitucional, lo cual es cónsono con la obligación de los tribunales del Poder Judicial de estar vinculados con los precedentes del Tribunal Constitucional (artículo 184 de la CRD) así como con la función de estos

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunales de ejercer el control difuso (artículo 188 de la CRD) y la función del Tribunal Constitucional de salvaguardar los Derechos Fundamentales.

17. Si bien el recurso del artículo 277 puede permitir revisar los fundamentos de una decisión jurisdiccional, así como los argumentos y método de interpretación utilizados, extender la prohibición que del mismo se deriva a una acción directa contra una norma, en un proceso constitucional claramente separado e independiente, con un objeto determinado y diferente, en razón de que *indirectamente* la revisión de dichos argumentos e interpretación implicaría una revisión de la decisión, estaríamos integrando *ad infinitum* al bloque de constitucionalidad la concepción que de la referida norma había realizado la Suprema Corte y, prácticamente, congelando cualquier posible evolución o cambio jurisprudencial, negando al Tribunal Constitucional su función esencial de legislador negativo, esto así porque la llamada *revisión* de la decisión no sería tal en sentido estricto, sino que la posible *derogación implícita* de la decisión – en tanto norma jurídica – se derivaría de los efectos propios que el artículo 184 otorga a las decisiones del Tribunal Constitucional y sus consecuencias en el sistema de fuentes establecido en la CRD, no por una valoración *in concreto* de méritos ni, mucho menos, por una anulación directa de la decisión como consecuencia lógica de dicha valoración.

18. Incluso, de argumentarse que las decisiones tomadas por la Suprema Corte de Justicia bajo la acción directa de inconstitucionalidad previo a la CRD son decisiones tomadas en funciones de tribunal constitucional y no como máximo tribunal del orden judicial, esto a los fines de justificar esta *relación* entre el recurso contemplado en el artículo 277 y la acción establecida en el artículo 185.1, ambos de la CRD, en este caso la *mezcolanza* estaría dando lugar a un problema mayor, en tanto que a las decisiones desestimatorias de la Suprema Corte de Justicia se les estaría otorgando un cuestionable rango de *cosa juzgada*

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional con características realmente peligrosas para la evolución del derecho constitucional.

(B) Cosa juzgada constitucional, decisiones desestimatorias de la Suprema Corte de Justicia mediante acción directa de inconstitucionalidad previo a la CRD y el efecto atribuido al artículo 277 de la CRD.

19. En materia de acción directa de inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional ha hecho una labor eximia, en su sentencia TC/0281/16, de delimitar los conceptos de *cosa juzgada constitucional* y *cosa juzgada relativa*, a saber:

9.3. Como se observa, la Sentencia TC/0023/13, del 6 de marzo de 2013, rechazó la referida acción de inconstitucionalidad interpuesta por la misma persona sustentando el mismo objeto y la misma causa que se plantea en la acción que nos ocupa en el presente caso. En ese sentido, el artículo 44 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

Denegación de la acción. Las decisiones que denieguen la acción, deberán examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla. Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada.

9.4. Una interpretación combinada del referido texto, haciendo acopio del método gramatical, así como del método comparativo, nos lleva a la conclusión de que dicho artículo de la ley instituye el concepto de “cosa juzgada relativa”, en oposición a la “cosa juzgada constitucional o absoluta” que establece el artículo 45 de la Ley núm. 137-11, consagrado

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la jurisprudencia de este tribunal a partir de la Sentencia TC/0158/13, del 12 de septiembre de 2013, siendo reiterado dicho criterio respecto de la cosa juzgada constitucional o absoluta en las sentencias TC/0188/14, del 20 de agosto de 2014 y TC/0047/15, del 30 de marzo de 2015. La cosa juzgada relativa es aquella condición mediante la cual, el asunto resuelto en inconstitucionalidad solo surte efecto entre las mismas partes, cuando se trate de una acción idéntica en cuanto a su objeto y causa.

En el derecho comparado, la Corte Constitucional de Colombia ha configurado una distinción capital entre la cosa juzgada constitucional o absoluta y la cosa juzgada relativa:

Distinción trazada por la jurisprudencia constitucional, entre la cosa juzgada absoluta y la cosa juzgada relativa. La primera es aquella que opera a plenitud, precluyendo por completo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido objeto de estudio, siempre que en la providencia no se indique lo contrario, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. La segunda, por oposición, admite que, en el futuro, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado. (Sentencia A105/12, del 16 de mayo de 2012, de la Corte Constitucional de Colombia).

9.5. En la especie, se configura un caso de cosa juzgada relativa, pues si bien el asunto juzgado mediante la prealudida sentencia TC/0023/13, no surtiría efectos “erga omnes” (frente a todos) por tratarse de una sentencia que deniega la acción directa de inconstitucionalidad, sí surte efecto entre las mismas partes que accionaron, bajo el mismo objeto y causa que se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plantean en la presente acción directa, lo que caracteriza, conforme se establece de la interpretación gramatical y comparativa del artículo 44 de la Ley núm. 137-11, la cosa juzgada relativa....

20. Es decir, que la cosa juzgada constitucional o absoluta es propia de las sentencias estimatorias, no de aquellas que desestiman la acción directa de inconstitucionalidad. Esto nos resulta claro por aplicación del artículo 184 de la CRD y los artículos 44 y 45 de la Ley núm. 137-11, pero volveremos sobre este punto más adelante.

21. Sin embargo, cuando este Tribunal se refiere a la aplicación del artículo 277 en el curso de un proceso de acción directa de inconstitucionalidad como prohibitivo de revisar las decisiones de la Suprema Corte de Justicia en la materia, debemos recordar que dicho artículo se refiere a decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la *cosa irrevocablemente juzgada* previo a la CRD. ¿Cuál era la situación de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia dictadas en materia de acción directa previo a la CRD en cuanto a la autoridad de cosa juzgada?

22. Bajo la Constitución de 1994, contrario al caso de la CRD, no existió regulación constitucional ni legal expresa relativo al carácter ni al efecto de las sentencias que dictara la Suprema Corte de Justicia en relación a las acciones directas de inconstitucionalidad de que era apoderada en virtud del artículo 67, inciso 1ro, de la referida Constitución.

23. Es a partir de la naturaleza de la acción directa que la Suprema Corte de Justicia construye su teoría sobre la naturaleza y efectos de la jurisprudencia constitucional en materia de acción directa. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia fue constante al pronunciar que...

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando la Suprema Corte de Justicia estatuye en virtud de los poderes que le confiere el aludido artículo 67, inciso I de la Constitución de la República sobre la constitucionalidad de una ley, decreto, resolución, reglamento o acto de uno de los poderes públicos o entidad de derecho público, lo hace sin contradicción, sólo a la vista de la instancia que apodera, de las piezas que la acompañen y del dictamen, si este se produce, del Procurador General de la República... ya que dicha acción no implica un procedimiento contradictorio en el sentido jurisdiccional del término, pues no se trata de una contestación entre partes ni un juicio contra el Estado o una de sus instituciones, sino contra una ley, decreto, resolución, reglamento o acto argüido de inconstitucionalidad;¹

24. En consecuencia, al advertir sobre el objeto de la acción directa de que era apoderada e, igualmente, sobre los efectos de la sentencia a intervenir, la Suprema Corte de Justicia decidió que...

... por la acción de inconstitucionalidad por vía directa el fin perseguido es obtener que la Suprema Corte de Justicia declare, con efecto erga omnes, una ley, decreto, resolución o acto, o una parte de estos, no conforme con la Constitución y, por tanto, nulo frente a todo el mundo.²

25. Resulta pertinente reiterar que la acción directa de inconstitucionalidad del artículo 67.1 de las constituciones de 1994 y 2002 nunca tuvo un desarrollo procesal constitucional ni legislativo. Fue la misma Suprema Corte de Justicia que, amparándose en la Ley núm. 156-97, del diez (10) de julio de 1997, G.O. 9959, estableció todos los aspectos procesales respecto de la misma, fundamentándose principalmente en los artículos 13 y 14 que establecían:

¹ Suprema Corte de Justicia, No.1 del 6 de febrero de 2002, B.J. 1095, p. 3; No. 6 del 30 de noviembre de 2000, B.J. 1080, p. 34.

² Suprema Corte de Justicia, No. 3 del 16 de abril de 1999, B. J. 1061, p. 49.

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 13.- Corresponde a la SCJ en pleno, el conocimiento de todo asunto en materia de constitucionalidad...; Art. 14.- Corresponde, asimismo, a la Suprema Corte de Justicia en pleno, el conocimiento de: ... h) Trazado del procedimiento judicial a seguir en todos los casos en que la ley no establezca el procedimiento a seguir.

26. Sin embargo, es en cuanto a las decisiones desestimatorias, es decir, aquellas que declaraban la norma atacada conforme a la Constitución, que la Suprema Corte de Justicia inició el desarrollo de una jurisprudencia constitucional muy particular respecto a la “*autoridad de cosa juzgada y efecto erga omnes*” de sus decisiones.

27. Al momento de inadmitir por cosa juzgada, la Suprema Corte de Justicia inició dando similar trato a la inadmisión por declaratoria previa de inconstitucionalidad como por declaratoria conforme. En estos casos eran impugnadas en su totalidad normas que habían sido declaradas parcialmente inconstitucionales o, mejor dicho, se había declarado la inconstitucionalidad de artículos específicos que posteriormente eran nuevamente atacados conjuntamente con aquellos cuya constitucionalidad se había confirmado, y en lugar de separar los efectos de cada tipo de declaratoria – inconstitucionalidad y conformidad con la Constitución – eran englobados en una única decisión que establecía un efecto único para dos situaciones procesales distintas.

28. Entre los casos anteriormente referidos, resaltamos dos. El primero se refiere a la acción contra la ley núm. 374-98, respecto del cual la Suprema Corte de Justicia estableció mediante sentencia del 19 de julio de 2000 que “*se decidió que la Ley No. 374-98 del 18 de agosto de 1998, con excepción del artículo 11, no es contraria a la Constitución de la República, por lo que no procede juzgar de nuevo la inconstitucionalidad de la misma, ya que tal cuestión ha sido resuelta con*

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

carácter de cosa juzgada y con efecto erga omnes”³. En el segundo de los casos, la acción fue interpuesta contra los artículos 14, 70, párrafo 5, y 56 párrafos 1, 2, 3, 4 y 5, de la Ley No. 327-98 de Carrera Judicial, en cuyo caso la Corte se pronunció señalando que por sentencia *“del 30 de septiembre de 1998, fue declarado inconstitucional el artículo 14 de la Ley No. 327-98, del 11 de agosto de 1998, de Carrera Judicial y sus párrafos I, II, III, IV y V, así como el artículo 3 de esta ley, mientras que los demás artículos de esta misma ley fueron declarados conformes con la Constitución, por lo que no procede juzgar de nuevo la inconstitucionalidad de la misma, ya que tal cuestión ha sido resuelta con carácter de cosa juzgada y con efecto erga omnes*”⁴.

29. En un tercer tipo de casos, la Suprema Corte de Justicia, al decidir sobre una acción contra normas previamente objeto de una declaratoria conforme a la Constitución, estableció una práctica de reconocer la autoridad de cosa juzgada de las mismas con carácter *erga omnes*, incluso cuando no involucrase normas o partes de estas que hubiesen sido declaradas no conformes. En este grupo de decisiones, tenemos las siguientes:

- a) Respecto de la Ley No. 147-00 sobre reforma tributaria, la misma señaló *“que por sentencia dictada por esta Suprema Corte de Justicia, el 10 de octubre de 2001, se decidió que las disposiciones de la Ley No. 147-00 sobre reforma tributaria, no son inconstitucionales, ya que tales disposiciones provienen como resultado de una facultad que el artículo 37 de la Constitución reconoce al Congreso Nacional..., lo que no quebranta ninguno de los preceptos invocados por la impetrante en su instancia, por lo que no procede juzgar de nuevo la inconstitucionalidad..., ya que tal*

³ Suprema Corte de Justicia, No. 5 del 27 de junio de 2001, B.J. 1087, p. 34.

⁴ Suprema Corte de Justicia, No. 40 del 23 de agosto de 2000, B.J. 1077, p. 166.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestión fue resuelta con carácter de cosa juzgada y con efecto erga omnes.”⁵[Subrayado nuestro].

b) Sobre el artículo 23 de la Ley núm. 141-97, “*que por sentencias de esta Suprema Corte de Justicia del 19 de mayo de 1999 y del 19 de julio del 2000, se ha decidido que la Ley No. 141-97, del 24 de junio de 1997, no es contraria a la Constitución, rechazando en ambos casos las acciones elevadas contra dicha ley, por lo que no procede juzgar de nuevo la inconstitucionalidad de la misma, ya que tal cuestión ha sido resuelta con carácter de cosa juzgada y con efecto erga omnes*”⁶ [subrayado nuestro].

c) Igual fórmula fue aplicada en casos relativos a la Ley núm. 80-99⁷, del artículo 729 del Código de procedimiento civil dominicano⁸ y del artículo 1ro de la Ley núm. 3723 de 1953⁹, reiterando que, por haber sido declarados no contrarios a la Constitución, no procedía juzgar de nuevo la inconstitucionalidad por haber sido resuelta con carácter de cosa juzgada y efectos erga omnes. En lo que respecta a la Ley núm. 6-86 del 1986, la misma fue declarada conforme con la Constitución mediante sentencia del 19 de julio de 2000, y utilizando la misma fórmula aquí referida para la “cosa juzgada”, la SCJ inadmitió más de treinta (30) acciones directas solo en el mes de agosto del año 2000¹⁰.

⁵ Suprema Corte de Justicia, No. 11 del 23 de noviembre de 2005, B.J. 1140, p. 60.

⁶ Suprema Corte de Justicia, No. 6 del 2 de agosto de 2000, B.J. 1077, p. 23.

⁷ Suprema Corte de Justicia, No. 41 del 23 de agosto de 2000, B.J. 1077, p. 170.

⁸ Suprema Corte de Justicia, No. 42 del 23 de agosto de 2000, B.J. 1077, p. 173.

⁹ Suprema Corte de Justicia, No. 3 del 4 de mayo de 2005, B.J. 1134, p. 11.

¹⁰ La posición de la Corte fue la siguiente: “*Considerando, que por sentencia dictada por esta Suprema Corte de Justicia, el 19 de julio del 2000, se decidió que la Ley No. 6-86, del 4 de marzo de 1986, no es contraria a la Constitución, por lo que no procede juzgar de nuevo la inconstitucionalidad de la misma, ya que tal cuestión ha sido resuelta con carácter de cosa juzgada y con efecto erga omnes.*” SCJ, Sentencia No. 14 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 78. En igual sentido: SCJ, Sentencia No. 15 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 81; SCJ, Sentencia No. 18 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 96; SCJ, Sentencia No. 20 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 102; SCJ, Sentencia No. 21 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 106; SCJ, Sentencia No. 22 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 109; SCJ, Sentencia No. 23 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 112; SCJ, Sentencia No. 24 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 115; SCJ, Sentencia No. 25 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 118; SCJ, Sentencia No. 26 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 121; SCJ, Sentencia No. 28 del 23 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. Esta *inmutabilidad jurisprudencial pretoriana* no tuvo ni tiene, en nuestra opinión, asidero constitucional, ni antes ni después de la CRD, y con la posición asumida respecto del artículo 277 de la CRD este Tribunal Constitucional solamente está colaborando a perpetuarla erróneamente.

31. Es la misma Suprema Corte de Justicia que a sus decisiones desestimatorias dictadas en materia de acción directa de inconstitucionalidad con anterioridad a la CRD les reconoce eficacia *erga omnes* – en virtud de la inexistencia de una disposición legal o constitucional que, como el artículo 44 le otorgue a dicho tipo de decisiones *efecto entre las partes en el caso concreto* y porque así lo estableció la misma Suprema Corte –, lo cual si bien era constitucionalmente posible, no era lo adecuado, pues el referido efecto *erga omnes* solamente haría que se difuminara el requisito de identidad de partes en la cosa juzgada convirtiéndolo en inoperante y contradictorio, pues la oponibilidad de la decisión sería siempre para todo el mundo¹¹.

Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 128; SCJ, Sentencia No. 29 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 131; SCJ, Sentencia No. 30 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 134; SCJ, Sentencia No. 31 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 137; SCJ, Sentencia No. 32 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 140; SCJ, Sentencia No. 33 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 143; SCJ, Sentencia No. 34 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 147; SCJ, Sentencia No. 35 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 150; SCJ, Sentencia No. 36 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 153; SCJ, Sentencia No. 37 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 156; SCJ, Sentencia No. 38 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 159; SCJ, Sentencia No. 39 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 163; SCJ, Sentencia No. 44 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 180; SCJ, Sentencia No. 45 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 183; SCJ, Sentencia No. 46 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 187; SCJ, Sentencia No. 48 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 196; SCJ, Sentencia No. 49 del 23 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 200; SCJ, Sentencia No. 50 del 30 de Agosto del 2000, B.J. 1077, p. 205; SCJ, Sentencia No. 11 del 27 de Septiembre del 2000, B.J. 1078, p. 75; SCJ, Sentencia No. 12 del 27 de Septiembre del 2000, B.J. 1078, p. 79; SCJ, Sentencia No. 13 del 27 de Septiembre del 2000, B.J. 1078, p. 82; SCJ, Sentencia No. 6 del 15 de Mayo del 2001, B.J. 1086, p. 30.

¹¹ Véase, Blasco Soto, Ma. Del Carmen, *Reflexiones en torno a la fuerza de cosa juzgada en la sentencia dictada en cuestión de inconstitucionalidad*, en Revista Española de Derecho Constitucional, año 14, Núm. 41, Mayo-Agosto 1994. [En argumentos que se refieren principalmente a la sentencia constitucional que interviene en la cuestión de inconstitucionalidad en el caso español, pero que resultan prácticos para nuestro enfoque en materia de sentencia desestimatoria de acción directa de la Suprema Corte de Justicia previo a la CRD, BLASCO SOTO señala lo siguiente: “En la sentencia constitucional no es posible que concurra la identidad entre las personas de los litigantes. Pese a que e ha intentado deslindar el efecto de cosa juzgada y el efecto erga omnes, ya a nadie se le escapa que la eficacia general absorbe los límites subjetivos de la cosa juzgada. La eficacia erga omnes trasciende de la simple delimitación subjetiva de la cosa juzgada, es más que la simple destrucción del ámbito de eficacia de este instituto. La extensión de los límites subjetivos de la cosa juzgada provoca un efecto directo que diluye el de cosa juzgada y lo transforma: es el efecto vinculante. Vinculación que no sustituye, pero tampoco se identifica, con la autoridad de la cosa juzgada material... Tradicionalmente, la eficacia de la sentencia “frente a todos” se fundamenta en razón del objeto o del interés público de lo fallado. Nadie – esté o no relacionado (física o jurídicamente) con lo debatido en el juicio – puede modificar o discutir de

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. Ahora bien, lo anterior no implica necesariamente que pese cosa juzgada en la decisión desestimatoria. La determinación de una *infracción constitucional*¹² resulta de un ejercicio de doble interpretación. En este ejercicio debe tomarse en cuenta la diferencia entre disposición legal y norma legal¹³, así como la naturaleza de las disposiciones constitucionales que, por estar esencialmente compuestas por reglas y principios, las que se identifiquen con las primeras exigirán un cumplimiento pleno mientras que las segundas entrañan un mandato de optimización¹⁴, permitiendo también mayor libertad de configuración al intérprete constitucional.

33. Aclarado lo anterior, si pasamos a referirnos a la identidad de objeto y causa, encontramos dificultades adicionales en lo que respecta a las sentencias desestimatorias. En cuanto al objeto, cabe determinar si el mismo lo constituye la disposición legislativa o una norma específica derivada de la misma, engendrando esto una dificultad de precisión *“de qué debe entenderse juzgado para impedir otro proceso posterior”*¹⁵, dificultad que radica en la naturaleza dinámica de la norma, pues *“[d]urante su vigencia, la norma se reconstruye en el contexto sistemático; de ella no nace la exigencia de su cambio, pero la misma existe en la medida en que los intereses por ella tutelados se modifican; de ahí que no sea*

nuevo lo declarado. La consecuencia inmediata de los efectos erga omnes es hacer desaparecer los límites subjetivos de la cosa juzgada...Que la sentencia constitucional tenga reconocida esta eficacia (sólo para las estimatorias) está plenamente justificado en el objeto del proceso: la validez de la norma...” pp. 43-45 (Resaltado nuestro)].

¹² De conformidad con el artículo 6 de la Ley núm. 137-11, *“se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.”*

¹³ Castillo Alva, José Luís y Luís Castillo Córdova, *El precedente judicial y el precedente constitucional*, Ara Editores, Perú, 2008. [Estos autores aclaran, citando al Tribunal Constitucional del Perú, que una disposición legislativa puede abarcar diversas normas que se identifican con los sentidos interpretativos de la misma, p. 206]

¹⁴ Jorge Prats, Eduardo y Roberto Medina Reyes, *El Tribunal Superior Electoral y la democracia representativa*. Disponible en línea: <https://acento.com.do/2019/promovido/8742499-el-tribunal-superior-electoral-y-la-democracia-representativa/> [última revisión octubre 24, 2019, 09:51 a.m.].

¹⁵ Blasco Soto, Ma. Del Carmen, Op. Cit., p. 46

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*siempre posible identificar exactamente norma legal y enunciado de ley*¹⁶. En cuanto a la *causa petendi* o fundamento de la pretensión, también presenta problemas de identificación, pues la misma se va a referir a la norma – distinta de disposición – constitucional infringida, y si bien la identidad de *causa petendi*¹⁷ puede tener un efecto preclusivo, el mismo no se derivaría de la autoridad de cosa juzgada, sino del efecto precedente, el cual en el caso de la Suprema Corte de Justicia en el período 1994-2010, resultaba del efecto vinculante derivado del carácter *erga omnes* de sus decisiones y, aún en este caso, era relativo, pues solo bastaría un cambio de criterio fundamentado de la Corte a los fines de desechar el efecto preclusivo. Adicionalmente, aún tratándose de reglas, una reforma constitucional podría provocar un cambio en la identidad de *causa petendi*, habilitando también un juicio de constitucionalidad con un resultado distinto.

34. Como podemos ver, el concepto de *cosa juzgada* no es el más adecuado para los procesos constitucionales orgánicos, como lo es el control *in abstracto* de constitucionalidad¹⁸, esto incluso para las sentencias estimatorias. Si bien este Tribunal Constitucional hizo un buen trabajo en su sentencia TC/0281/16, el mismo no deja de estar incompleto. Si bien la Ley núm. 137-11 reconoce “cosa juzgada” en las decisiones estimatorias (Art. 45), de lo que se puede efectivamente

¹⁶ Ídem.

¹⁷ En los casos de no identidad de *causa petendi*, como sucedería cuando en la práctica se establecen distintos argumentos a los revisados por la Corte para determinar la conformidad a la Constitución, tampoco existe efecto preclusivo, pues al no existir pronunciamiento respecto de dichos aspectos, no puede hablarse de vinculatoriedad alguna por efecto *erga omnes* ni, mucho menos, de cosa juzgada. Al respecto, señala Castillo Córdova que “*si el referido Alto Tribunal [refiriéndose al Tribunal Constitucional del Perú] declara que un precepto legal es constitucional, lo que está declarando es que ese precepto es compatible con el o los preceptos de la Constitución que han servido para examinar su constitucionalidad; no significa necesariamente que el precepto legal sea constitucional siempre y en todo caso, pues puede perfectamente resultar siendo inconstitucional respecto de otros preceptos de la Constitución ni invocados ni aplicados como parámetros de control en el juicio de constitucionalidad que realice el Supremo intérprete de la Constitución*” Castillo Alva, José Luís y Luís Castillo Córdova, Op. Cit. p. 207. Esta posición ha sido estimada por el Tribunal Constitucional del Perú donde el Código Procesal Constitucional expresamente otorga autoridad de cosa juzgada a las sentencias desestimatorias al establecer los límites objetivos de dicha autoridad de cosa juzgada y estableciendo como supuesto de excepción “*el típico caso donde la norma que ha sido empleada como parámetro de juicio en la sentencia desestimatoria es diferente a la que debe emplearse en la nueva demanda. Tal situación que se genera a consecuencia de la variación de la causa petendi...*” Eto Cruz, Gerardo. Op. Cit. pp. 1969-1970.

¹⁸ Véase Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional, Volumen 3, Editora Jurídica Grijley, Lima, Perú, 2019, pp. 1883 y ss. [En relación a la noción de *procesos constitucionales orgánicos* y *proceso de inconstitucionalidad*]

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hablar no es de cosa juzgada, pues no habrá identidad en cuanto a la disposición legislativa, esto así porque de involucrar la misma disposición legislativa lo que cabría es hablar de “falta de objeto” o “ausencia de objeto”, esto así por el efecto que tienen las decisiones estimatorias que, al anular la disposición atacada, la expulsa del ordenamiento jurídico provocando su inexistencia.¹⁹

35. No es coincidencia que en la redacción del artículo 277 el constituyente haya utilizado el concepto de “*cosa irrevocablemente juzgada*” para las decisiones del orden judicial, pues no lo hizo en el contexto de los procesos constitucionales, sino de los procesos ordinarios. El profesor Tavares distingue, en materia civil, tres grados: adquirir autoridad de cosa juzgada, la cual reside en la sentencia desde el momento que es pronunciada; pasado en autoridad de cosa juzgada, cuando no es susceptible de ser impugnada por las vías de recursos ordinarias; y la irrevocabilidad o autoridad de cosa irrevocablemente juzgada, cuando no es susceptible de ser impugnada por una vía extraordinaria de recurso, revisión civil o casación. En consecuencia, la decisión jurisdiccional que sería objeto del recurso de Revisión Constitucional, no debe ser susceptible de impugnación por las vías ordinarias, ni por las extraordinarias. Si a esto le añadimos que, nueva vez, de conformidad con la construcción pretoriana de la Suprema Corte, que las decisiones tomadas por esta mediante acción directa, en el periodo 1994-2010, no estaban sujetas al recurso de oposición previsto por el art. 16 de la Ley sobre Procedimiento de Casación ni al recurso de revisión, únicos aplicables en materia ordinaria a las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, por lo que cabe concluir que no admiten revisión en forma alguna,²⁰ en el sentido explicado de los procesos

¹⁹ Salvando en esta afirmación la posibilidad que tiene el Tribunal Constitucional de regular los efectos temporales de sus decisiones (*ex nunc* y *ex tunc*), pero reconociendo que lo usual es que la disposición infraconstitucional sea expulsada del ordenamiento con efecto futuro, lo cual podría admitir la posibilidad de una revisión de ultraactividad normativa. Igualmente, debe aclararse la posibilidad de una nueva disposición legislativa o acto infraconstitucional de las que se deriven normas idénticas a aquellas que fueron declaradas inconstitucionales, en cuyo caso y salvo un cambio de precedente motivado, sí podría hablarse de cosa juzgada constitucional por tratarse de un idéntico ejercicio interpretativo al determinar la infracción constitucional provocada por la norma legislativa en la norma constitucional.

²⁰ Suprema Corte de Justicia, Sentencia No. 6 del 16 de junio de 1999, B.J. 1063, p. 76.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordinarios, cabría reconocerles a esas decisiones la referida autoridad de cosa irrevocablemente juzgada previo a la CRD y, por tanto, cerrarles el paso a ese proceso de revisión de decisión jurisdiccional, sin necesidad de confundir aspectos de un proceso constitucional en otro.

36. Las disposiciones que conforman el bloque de constitucionalidad no son unívocas, más aún si nos referimos a los principios que estructuran las mismas. En este sentido, cabe recordar lo señalado por Blasco Soto en cuanto a que

“Un aspecto que caracteriza sobremanera a la jurisdicción constitucional es la actividad que desarrolla el Alto Tribunal como intérprete supremo de la Constitución... Cuanto más frecuente y efectiva es la aplicación de la Constitución, más perfecta es su interpretación y plena la realización de sus principios; esto permite comprender que lo que en un momento se ha interpretado como conforme a la Primera norma, con posterioridad se estime en contra de la misma. Así lo advierte García de Enterría cuando afirma que «no puede aplicarse a la sentencia absolutoria la técnica de la fuerza de cosa juzgada, sino la de interpretación de la Ley, materia en la cual nunca una sentencia cierra el paso a otra ulterior que pueda interpretar la misma Ley de manera distinta...; el cierre formal de la evolución de la jurisprudencia es sumamente grave, y de prevalecer implicaría una eliminación gratuita y absurda de las mejores posibilidades de un Tribunal Constitucional adaptando un texto constitucional a circunstancias y situaciones inevitablemente variables»... Si la jurisprudencia del Constitucional se encuadra estrictamente en este instituto, impidiendo que la misma pueda ser modificada, la Constitución perdería efectividad... La Constitución, en no pequeño grado, está comprendida por cláusulas generales y abiertas que deben interpretarse



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atendiendo a las necesidades de cada momento, que son las que dinamizan el ordenamiento...’’²¹

37. En los procesos constitucionales orgánicos nunca podrá hablarse de cosa juzgada en el sentido de los procesos ordinarios ni de otros procesos constitucionales²², por lo que debe ser hasta cierto punto sustituido por otros, como el precedente y el efecto vinculante, a los fines de generar estabilidad sin caer en la invariabilidad, y así sostener el *status quo* normativo con la exclusiva finalidad de extraerlo, mientras resulte posible, a los cambios externos que influyen en los actores que lo delimitan y los elementos que lo componen, manteniendo la mayor estabilidad posible en la previsibilidad de las consecuencias que los afectados por dichas normas puedan derivar en un momento determinado, garantizando así la seguridad jurídica.

38. En consonancia con lo anteriormente indicado, consideramos que la sentencia respecto a la cual emitimos el presente voto disidente debió proceder a admitir la acción y analizar el fondo de la misma, ya que la misma CRD (artículo 277) y las decisiones desestimatorias de la Suprema Corte de Justicia tomadas en acción directa previo a la CRD no pueden constituirse en un obstáculo irrazonable al acceso a la justicia constitucional ni a la efectividad plena de la norma constitucional lograda a través de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

²¹ Blasco Soto, Ma. Del Carmen. Op. Cit. pp. 36-37. Citas omitidas.

²² Así, el profesor Eduardo Jorge Prats advierte que la cosa juzgada material no es de buen recibo en materia de control abstracto, principalmente en cuanto a las sentencias desestimatorias, en tanto que una norma declarada conforme a la Constitución podría devenir inconstitucional con posterioridad, por lo que limita la cosa juzgada al dispositivo de la decisión, ya que lo contrario, extenderlo a la parte motiva, sería atar al Tribunal a una línea única de razonamiento. Jorge Prats, Eduardo, Derecho Constitucional Volumen I, Santo Domingo, Ius Novum, 2010, pp. 480 y ss.

Expediente núm. TC-01-1999-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Danilo A. Caro G. en contra de la Ley núm. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio Nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Miguel Valera Montero, 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