



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0135/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0042, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por la señora Ysis B. Muñiz Almonte en contra del artículo 23 de la Ley núm. 138-11, del veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011), Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los doce (12) días del mes de mayo del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 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), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la resolución impugnada

La norma objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad es el artículo 23 de la Ley núm. 138-11, del veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011), Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), cuyo texto es el siguiente:

Candidatos pertenecientes al servicio público. Si al momento de designar uno o más jueces del Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura lo(s) seleccionare de candidatos pertenecientes al servicio público, los mismos cesan temporalmente en sus funciones, a las cuales podrán reincorporarse una vez cumplido su período en este Tribunal. Párrafo.- El tiempo de servicio en el Tribunal Constitucional será computable exclusivamente para los fines de retiro y pensión en sus respectivas carreras del servicio público.

2. Pretensiones de la accionante

La accionante, mediante instancia regularmente recibida el trece (13) de junio del dos mil trece (2013), representada por el doctor Carlos Balcácer, interpuso ante el Tribunal Constitucional una acción directa en inconstitucionalidad contra el referido artículo 23 de la Ley núm. 138-11, del veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011), Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), solicitando su nulidad por presuntamente vulnerar los artículos 39.1 y 151 de la Constitución. Además, en dicha acción directa en inconstitucionalidad la accionante solicita

Declarar la vigencia y aplicabilidad del artículo 17 de la Ley n° 137-11, del 13 de junio de 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y en consecuencia declarar que las plazas dejadas en las Cámaras Penal y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Civil, de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, respectivamente, por los magistrados Katia Miguelina Jiménez Martínez y Hermógenes Acosta de los Santos. en ocasión de la designación de los mismos, por parte del Honorable Consejo Nacional de la Magistratura ante ese augusto Tribunal Constitucional de la República, no le corresponden, motivado y debido a que estos magistrados cesaron en sus funciones como jueces de las respectivas Salas de la Cámara, la cual esta dividida la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en virtud al Principio de Unidad y Plenitud de Jurisdicción que gobierna desde la esfera de la Ley no 821, del 21 de noviembre de 1927, y sus modificaciones, de Organización Judicial, todo, al amparo de los artículos precedentemente indicados.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los textos constitucionales que se arguyen vulnerados por la norma impugnada son los siguientes:

Artículo 39.1 La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes.

Artículo 151.- Independencia del Poder Judicial. Las y los jueces integrantes del Poder Judicial son independientes, imparciales, responsables e inamovibles y están sometidos a la Constitución y a las leyes. No podrán ser removidos, separados, suspendidos, trasladados o jubilados, sino por alguna de las causas establecidas y con las garantías previstas en la ley. 1) La ley establecerá el régimen de responsabilidad y rendición de cuentas de jueces y funcionarios del Poder Judicial. El servicio en el Poder Judicial es incompatible con



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cualquier otra función pública o privada, excepto la docente. Sus integrantes no podrán optar por ningún cargo electivo público, ni participar en actividad político partidista; 2) La edad de retiro obligatoria para los jueces de la Suprema Corte de Justicia es de setenta y cinco años. Para los demás jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial se establecerá de acuerdo con la ley que rige la materia.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La parte accionante fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

a. Que las disposiciones del artículo 23 de la de la Ley No. 138-11, del 21 de junio de 2011, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), únicamente está dirigida a los funcionarios políticos que están desempeñando un servicio público al momento de ser seleccionados para integrar el Tribunal Constitucional, por lo que no es aplicable a los jueces judiciales designados miembros del Tribunal Constitucional, puestos que ellos están apartados legal y moralmente del quehacer político.

b. Que, asimismo, dicha norma objeto de imputación, no le es aplicable a los jueces que integran el Poder Judicial de la República Dominicana, en virtud de lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución, que consagra la independencia del Poder Judicial.

c. Que la norma impugnada no resiste un análisis a la luz de la Constitución, toda vez que prevé un privilegio inaceptable y censurado por nuestra Carta Magna. según se establece en su artículo 39, ordinal primero, resultando altamente cuestionable que miembros que



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

integran ese alto tribunal pretendan escudarse en una disposición inconstitucional para garantizar una situación estrictamente personal en detrimento de la institucionalidad”

d. Que se plantea una cuestión de incompatibilidad respecto de los jueces miembros del Tribunal Constitucional que provienen del Poder Judicial, puesto que una de las atribuciones del Tribunal Constitucional es la de revisar las sentencias judiciales, y dichos jueces, que según el decir de la accionante, pretenden indefectiblemente estar atado a dicho Poder Judicial y retornar a él en aplicación de la norma impugnada, no formularon renuncia a su antiguo cargo dentro del Poder Judicial, como lo ordena el artículo 17 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional, y no se toman el cuidado de abstenerse de firmar decisiones que cuestionan sentencias del máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial.

5. Intervenciones Oficiales

5.1 Opinión del Procurador General de la República

El procurador general de la República, en su opinión del veinticinco (25) de junio de dos mil trece (2013), solicita al Tribunal Constitucional que se declare inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Lic. Ysis B. Muñiz Almonte, en razón de que no es posible reconocer a favor de la accionante, en su condición de jueza de la Tercera Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, un interés legítimo jurídicamente protegido para interponer dicha acción. En apoyo a su planteamiento, expone los argumentos que se sintetizan a continuación:

a) Que este Tribunal Constitucional en diferentes sentencias a los fines de reconocer la titularidad de un derecho legítimo jurídicamente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegido para interponer una acción directa de inconstitucionalidad, ha tomado como fundamento el perjuicio causado por la norma impugnada o que la misma afecte o alcance al accionante.

b) Que la accionante no aporta elemento alguno que permita apreciar el perjuicio o la afectación que a sus derechos fundamentales y sus garantías puedan derivarse de la norma impugnada y que no existe ninguna referencia dirigida a legitimar su calidad desde la perspectiva de ciudadana particular, en el marco de la parte in fine del Art. 185.1 de la Constitución.

c) El Ministerio Público considera que al actuar en su condición de jueza, y por tanto, de funcionaria de uno de los poderes del Estado Dominicano, la Lic. Ysis B. Muñiz Almonte se ubica voluntariamente en el ámbito público, que es en un contexto diferente al de “cualquier persona con un interés legítimo jurídicamente protegido, y en ese ámbito público no tiene calidad para interponer la acción directa en inconstitucionalidad porque ninguna normativa sustantiva se la concede y porque en base al criterio sustentado por este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC-0114-2013, se abre la posibilidad de que se consagre, respecto de disposiciones normativas relacionadas que la Constitución de la República pone a cargo de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial, que sean estos organismos, a través de sus representantes, los que puedan interponer acciones directas en inconstitucionalidad contra dichas normas.

5.2 Opinión del Senado de la República

El Senado de la República, en comunicación número 00280, recibida el quince (15) de julio de dos mil trece (2013), después de consignar una serie de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consideraciones relativas a los trámites cumplidos en la aprobación de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, concluye expresando que el Senado de la República cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar dicha ley, no produciéndose, en su trámite, estudio y aprobación ninguna infracción de los procedimientos constitucionales establecidos.

6. Pruebas documentales

1. Nota de prensa de la Asociación de Jueces y Juezas de la República Dominicana.
2. Comunicación del veintiocho (28) de enero de dos mil trece (2013), dirigida por la magistrada Ysis B. Muñiz Almonte al presidente del Tribunal Constitucional, Dr. Milton Ray Guevara.
3. Oficio núm. 061-2013, del cuatro (4) de febrero de dos mil trece (2013), dirigido por el presidente del Tribunal Constitucional, Dr. Milton Ray Guevara, a la magistrada Ysis B. Muñiz Almonte.
4. Facsímil de publicación insertada en el periódico *El Caribe* (digital), de la edición del veintiuno (21) de febrero del dos mil trece (2013), que contiene declaraciones de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.
5. Facsímil de publicación insertada en el periódico *El Caribe* (digital), de la edición del veinte (20) de febrero del dos mil trece (2013), que contiene declaraciones de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.
6. Comunicación del cuatro (4) de marzo del dos mil trece (2013), suscrita por la magistrada Ysis B. Muñiz Almonte y dirigida al Dr. Milton Ray Guevara, presidente del Tribunal Constitucional.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintiséis (26) de agosto del año dos mil trece (2013). A la referida audiencia no compareció la accionante, y el expediente quedó en estado de fallo.

7.1 Reapertura de audiencia

7.1.1 Mediante instancia recibida por este Tribunal, el veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013), la accionante solicitó reapertura de audiencia oral y pública a los únicos y precisos fines de lectura de conclusiones. Dicha petición se suscitó por el hecho de que su abogado, Dr. Carlos Balcácer, no pudo asistir a la audiencia celebrada el veintiséis (26) de agosto del año dos mil trece (2013), fruto de un retraso en su comparecencia por problemas de salud, según se afirmó en la propia instancia en la que se formuló la petición de reapertura.

7.1.2 En la propia instancia que contiene la solicitud de reapertura de audiencia, se afirmó que era el único y preciso fin de lectura de conclusiones, que figuraban, según atestiguó la propia accionante en la instancia introductiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad. En tales circunstancias es evidente la inutilidad de la celebración de una nueva audiencia, que solamente estaría justificada en caso, no sucedido en el presente proceso, de que se ofrezcan hechos o argumentos nuevos cuya discusión entre las partes que han intervenido en la causa sea pertinente, en tanto pueden incidir, dichos hechos y argumentos nuevos, en la solución de la acción interpuesta.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en virtud de lo que disponen los artículos 185 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

En efecto, la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

9. Legitimación para accionar en inconstitucionalidad

9.1 La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es 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.

9.2 Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la República dispone:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido....

9.3 En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.4 En ese orden de ideas, conviene precisar lo concerniente a la legitimación de que gozan todas las personas para ser parte con interés legítimo y jurídicamente protegido en la especie que este tribunal conoce. Mediante su Sentencia TC/345/19¹, este órgano constitucional estableció, como precedente vinculante, el criterio que a continuación se transcribe:

a. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

b. Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe

¹ Dictada el 16 de septiembre de 2019.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

c. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este Tribunal Constitucional desde su sentencia TC/0047/12, del 3 de octubre de 2012, donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios²; o, como se indicó en la sentencia TC/0057/18, del 22 de marzo de 2018, que “una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio”.³

d. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio —de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante— considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma

² Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, p. 5.

³ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0057/18 del 22 de marzo de 2018, p. 9.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

calificada de inconstitucional (sentencias TC/0031/13 y TC/0033/13, ambas del 15 de marzo de 2013).⁴

e. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde:

- (i) El objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo (sentencias TC/0048/13, del 9 de abril de 2013; TC/0599/15, del 17 de diciembre de 2015; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016 y TC/0009/17, del 11 de enero de 2017)⁵; igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso (sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014)⁶;*
- (ii) El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector —alguaciles o contadores públicos— y el gremio como tal —a pesar de no ser afectado directamente— se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros (sentencias TC/0110/13, del 4 de julio de 2013 y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015)⁷; igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada (sentencia*

⁴ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.

⁵ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0048/13 del 9 de abril de 2013, pp. 8-9; TC/0599/15 del 17 de diciembre de 2015, pp. 112-113; TC/0713/16 del 23 de diciembre de 2016, pp. 17-18; y TC/0009/17 del 11 de enero de 2017, pp. 9-10.

⁶ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

⁷ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, pp. 7-8; y TC/0535/15 del 1 de diciembre de 2015, pp. 17-18.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014)⁸; lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano (sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015)⁹ o actúe en representación de la sociedad (sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015)¹⁰;

(iii) *El objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial (sentencia TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013)¹¹;*

(iv) *El objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos (sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013)¹²; y*

(v) *El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano (sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017)¹³;*

f. *De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante (sentencia TC/01725/13, del 27 de septiembre de 2013)¹⁴. De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante (sentencias TC/0200/13, del 7 de*

⁸ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0184/14 del 15 de agosto de 2014, pp. 16-17.

⁹ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0157/15 del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.

¹⁰ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0207/15 del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.

¹¹ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0148/13 del 12 de septiembre de 2013, p. 8.

¹² Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8.

¹³ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, pp. 49-51.

¹⁴ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0172/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*noviembre de 2013; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016 y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016)*¹⁵.

*g. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado (sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014 y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014)*¹⁶.

h. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

i. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal

¹⁵ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0200/13 del 7 de noviembre de 2013, pp. 27-28; TC/0280/14 del 8 de diciembre de 2014, pp. 8-9; TC/0379/14 del 30 de diciembre de 2014, pp. 14-15; TC/0010/15 del 20 de febrero de 2015, pp. 29-30; TC/0334/15 del 8 de octubre de 2015, pp. 9-10; TC/0075/16 del 4 de abril de 2016, pp. 14-16; y TC/0145/16 del 29 de abril de 2016, pp. 10-11.

¹⁶ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0195/14 del 27 de agosto de 2014, pp. 10-11; y TC/0221/14 del 23 de septiembre de 2014, pp. 12-14.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

j. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las provisiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

k. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.5 Precisado todo lo anterior, la parte accionante cuenta con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución.

10. Sobre el fondo de la acción.

10.1 La accionante, Ysis B. Muñiz Almonte, en su escrito introductorio de la presente acción directa, procura la inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. El párrafo capital de la referida disposición normativa establece lo siguiente:

Candidatos pertenecientes al servicio público. Si al momento de designar uno o más jueces del Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura lo(s) seleccionare de candidatos pertenecientes al servicio público, los mismos cesan temporalmente en sus funciones, a las cuales podrán reincorporarse una vez cumplido su período en este Tribunal.

10.2 A juicio de la accionante la aludida disposición transgrede, por un lado, el principio de igualdad consagrado en el artículo 39 de la Constitución, debido a que crea un privilegio cuestionable en favor de los jueces del Poder Judicial que deciden acceder a la función de la jurisdicción constitucional.

10.3 Este tribunal constitucional ha asumido¹⁷, reiteradamente, el test de igualdad que proviene de la jurisprudencia constitucional colombiana como método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, con el fin de evitar cualquier situación y establecer si efectivamente si una norma transgrede el principio de igualdad. El referido test está compuesto por los siguientes elementos, a saber:

¹⁷ TC/0033/12, TC/TC/0094/12, TC/0049/13 y 0060/14, entre otras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión es similar.
2. Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado.
3. Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.

Con relación al examen de primer elemento, este colegiado constitucional debe advertir que los sujetos comparados sí se encuentran en una situación similar, ya que tanto los jueces del Poder Judicial como los demás candidatos pertenecientes al servicio público son personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado¹⁸.

Respecto al segundo componente del test, empero, este tribunal constitucional ha constatado que, contrario a lo planteado por la accionante, la disposición normativa atacada no crea un tratamiento normativo diferenciado en beneficio de los jueces del Poder Judicial, ya que tal enunciado le imputa a todos los *candidatos pertenecientes al servicio público* la misma consecuencia jurídica: la permisión de reincorporarse a sus funciones previas una vez se ha agotado su período como jueces del Tribunal Constitucional, sin que en ningún momento el legislador haya establecido que solo los jueces del Poder Judicial son los titulares del indicado derecho.

Por vía de consecuencia, como no se satisface el segundo componente del test de igualdad este tribunal constitucional tampoco examinará su último elemento, ya que si no existe un tratamiento normativo diferenciado entre los sujetos comparados es evidente que no es admisible evaluar el fin perseguido del inexistente trato disímil.

¹⁸ TC/0481/17.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por otro lado, la accionante plantea que el artículo 23 de la Ley núm. 138-11 vulnera el artículo 151 de la Constitución, debido a que dicha norma constitucional dispone expresamente que los miembros del Poder Judicial no podrán optar a ningún cargo electivo público.

10.4 Con relación a este planteamiento, este colegiado constitucional debe advertir dos aspectos. En primer lugar, la objeción que elabora la accionante solo se enfoca en una de las normas que se derivan de la disposición normativa atacada *-esto es, la prohibición de que los jueces del Poder Judicial, en tanto servidores públicos, puedan reincorporarse a las funciones que previamente desempeñaban en el Poder Judicial una vez han agotado su período como jueces del Tribunal Constitucional.*

En segundo lugar, se debe precisar que el argumento que se ha construido en el escrito de acción directa no resulta apropiado, en tanto la función de la jurisdicción constitucional (ser juez del Tribunal Constitucional) no es un cargo electivo público en vista de que a ella no se accede mediante el voto popular, sino por la elección del Consejo Nacional de la Magistratura, previo cumplimiento de una serie de requisitos.

10.5 Adicionalmente, tal y como se puede advertir, la accionante también ha incurrido en una omisión al no referirse a otras normas que se desprenden de la disposición atacada, ya que no contempló si otros candidatos, distintos de los jueces del Poder Judicial, pero que provienen del servicio público¹⁹ (funcionarios de carrera administrativa, funcionarios de confianza, funcionarios de libre remoción y funcionarios de elección popular), pueden o no reincorporarse a sus funciones una vez hayan cesado su ejercicio como jueces del Tribunal Constitucional o más bien si la aceptación del cargo de

¹⁹ El numeral 4) del artículo 4 de la Ley núm. 41-08 define al servidor público como la “*persona que ejerce un cargo permanente de la función pública, designado por autoridad competente*”. En sentido similar, el Tribunal Constitucional, mediante su Sentencia TC/0481/17, definió al servidor público como “*toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado*”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

juez del Tribunal Constitucional implica o no una renuncia implícita a la función pública que se ostentaba al momento de asumir tal condición .

10.6 Esta insuficiencia argumentativa de que adolece el escrito de acción directa de inconstitucionalidad, sin embargo, no constituye un obstáculo procesal para que este tribunal constitucional se deba pronunciar ya que, en virtud del principio de oficiosidad propio de la justicia constitucional, contenido expresamente el numeral 11) de artículo 7 de la Ley núm. 137-11, el juez constitucional se encuentra legitimado para adoptar medidas tendentes a garantizar la supremacía constitucional, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan enarbolado de manera errónea o impropia.

10.7 La aplicación del principio de oficiosidad, en el marco de las acciones directas de inconstitucionalidad, no es una novedad en la jurisprudencia de este tribunal. Así, por ejemplo, ha sido empleado para ordenar la fusión de expedientes afines²⁰, para requerir la entrega de resoluciones²¹ o para ampliar el objeto de una acción directa a fin de decretar la inconstitucionalidad de disposiciones normativas conexas²².

10.8 En el presente caso la aplicación del principio de oficiosidad tiene por objeto garantizar la supremacía de la Constitución al examinar la constitucionalidad de otras normas que se desprenden de la disposición atacada y que no fueron expuestas por la accionante. En esas atenciones, este colegiado constitucional evaluará si resulta constitucional o no que otros candidatos provenientes del servicio público (funcionarios de carrera administrativa, funcionarios de confianza o libre remoción y funcionarios de elección popular) puedan reincorporarse a sus funciones una vez han cesado su ejercicio como jueces del Tribunal Constitucional. De igual manera, resulta

²⁰ TC/0238/14 del 26 de septiembre del año 2014.

²¹ TC/0021/15 del 26 de febrero del año 2015.

²² TC/0362/19 del 18 de septiembre del año 2019.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apropiado en la medida de que la aplicación del mencionado principio permitirá que esta corporación constitucional pueda cumplir el mandato constitucional de garantizar la supremacía constitucional, supliendo las deficiencias argumentativas de la accionante en torno a si resulta o no conforme con la Constitución que los jueces del Poder Judicial puedan reincorporarse a sus funciones, una vez hayan agotado su período como jueces del Tribunal Constitucional o, más bien, si la aceptación del cargo de juez constitucional implica su renuncia al cargo de Juez del Poder Judicial.

10.9 Habiendo aclarado lo anterior, este tribunal constitucional procederá a examinar si resulta constitucional o no que los *candidatos provenientes del servicio público* puedan reincorporarse a sus funciones una vez han cesado su ejercicio como jueces del Tribunal Constitucional. En esas atenciones, y a fin de facilitar la exposición, se dividirá el análisis en función de las distintas “especies” de candidatos del servicio público, llevándolo a cabo en el siguiente orden: 1) servidores judiciales y funcionarios del Ministerio Público; 2) funcionarios de libre remoción y funcionarios de confianza; 3) funcionarios de carrera administrativa; y 3) funcionarios de elección popular (nivel legislativo y municipal).

10.10 Con relación a si resulta constitucional que los servidores del Poder Judicial *-lo cual incluye a sus jueces-* sean titulares del derecho de reincorporarse a sus funciones previas una vez han cesado su período como jueces del Tribunal Constitucional, conviene en primer lugar poner de manifiesto que el numeral 1) del artículo 151 de la Constitución establece que *el servicio judicial en el Poder Judicial es incompatible con cualquier función pública o privada, excepto la docente*, mientras que la disposición atacada *- artículo 23 de la Ley núm.138-11-* establece que los candidatos pertenecientes al servicio público que sean escogidos por el órgano constitucionalmente competente para ocupar un puesto en la magistratura constitucional cesan temporalmente en el ejercicio de sus funciones y, como corolario de lo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anterior, pueden reincorporarse en sus funciones una vez acaben su periodo como jueces del Tribunal Constitucional.

10.11 A juicio de esta corporación constitucional, el artículo 23 de la Ley núm. 138-11 contraviene el numeral 1) del artículo 151 de la Constitución, en tanto que la posición de juez del Tribunal Constitucional es una función pública que, por mandato del referido texto constitucional, se traduce en una causa de incompatibilidad con la función judicial. Así las cosas, resulta obvio que cuando cualquier servidor judicial, incluyendo a los jueces, acepta la posición de juez del Tribunal Constitucional está renunciando a cualquier función pública y eso fue justamente lo que el legislador contravino, ya que el artículo 23 de la ley objeto de análisis, en vez de contemplar a la renuncia como la consecuencia jurídica de la aceptación del cargo, estableció que el candidato perteneciente al servicio público *“cesa temporalmente en el ejercicio de sus funciones”*, es decir, que el vínculo laboral con el Poder Judicial no se extinguiría, sino que se hallaría suspendido hasta tanto finalice la causa que lo justifica y prueba de que el vínculo laboral solo se halla suspendido es que la propia disposición permite que el servidor se reincorpore a su antigua función una vez acaba su período como juez del Tribunal Constitucional.

10.12 Lo anteriormente expuesto resulta coherente, además, con el párrafo del artículo 17 de la Ley núm. 137-11. Esta norma establece que cuando concorra una causa de incompatibilidad en quiera fuera designado como juez del Tribunal Constitucional *-tal y como ocurre en el caso de los servidores judiciales que ocupan una función pública al tenor del numeral 1) del artículo 151 de la Constitución-* la consecuencia jurídica es la declinación o renuncia al cargo incompatible.

10.13 Además, el artículo 23 de la Ley núm. 138-11 transgrede los principios de independencia e imparcialidad que organizan el funcionamiento de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actividad judicial, al tenor del artículo 151 de la Constitución. Esto se afirma debido a que al ejercicio de la función jurisdiccional exige que los jueces deben llevar a cabo sus atribuciones de forma independiente e imparcial.

10.14 Las garantías de independencia e imparcialidad no solo atañen a los jueces que forman parte del Poder Judicial, ya que esos elementos son columnas vertebrales del debido proceso, derecho fundamental de carácter instrumental que irradia todos los procesos jurisdiccionales y administrativos. Esto quiere decir que las personas, al tenor de numeral 2) del artículo 69 de la Constitución, son titulares del derecho a ser juzgados por una jurisdicción independiente e imparcial, por lo que los jueces, incluyendo los de la magistratura constitucional, tienen el deber correlativo de ejercer sus funciones de manera independiente e imparcial.

10.15 En esa dirección, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0095/20, ha tenido la oportunidad de definir el derecho a la jurisdicción imparcial como una garantía constitucional que procura, en síntesis, que *el administrador de justicia no debe estar viciado por situaciones que comprometan su neutralidad y objetividad, o que generen un temor razonable sobre un eventual tratamiento desigual con inclinación hacia una de las pretensiones o partes relativas al proceso.*

10.16 De ahí que el artículo 23 de la Ley núm. 138-11, al momento en que crea un derecho en favor de los candidatos provenientes al servicio público -lo cual incluye a los servidores judiciales- a reincorporarse en sus funciones una vez cesan en el mandato de juez del Tribunal Constitucional, está otorgando una facultad jurídica que incentiva una relación de parcialidad y dependencia con el Poder Judicial. Y esto cobra mayor importancia en materia de justicia constitucional, debido a que una gran parte del elenco de atribuciones jurisdiccionales que ejerce el Tribunal Constitucional –en el marco del conocimiento de los recursos de revisión de sentencias de amparo y de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

revisión de decisiones jurisdiccionales- ameritan un análisis objetivo, independiente e imparcial de decisiones que emanan del Poder Judicial.

10.17 Por lo tanto, partiendo de la premisa de que la existencia de ese derecho subjetivo supone que el juez constitucional proveniente del servicio judicial no ha perdido su vinculación orgánica con el Poder Judicial, se deriva claramente que la permanencia de la relación jurídica entre el juez constitucional con ese poder del Estado quebranta los principios de imparcialidad e independencia, en tanto que incentiva que los jueces guarden un deber de lealtad con el Poder Judicial; situación que podría comprometer, evidentemente, la independencia externa y la imparcialidad del juez en el ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales que ameriten el análisis independiente e imparcial de las decisiones que rinden los distintos tribunales que componen el Poder Judicial.

Por todo lo anterior, el artículo 23 de la Ley núm. 138-11 resulta inconstitucional, en tanto que viola el artículo 151 de la Constitución.

10.18 En igual sentido resulta pertinente señalar que tampoco podrían retornar a sus cargos los miembros del Ministerio Público que resultaren designados por el Consejo Nacional de la Magistratura como jueces de Tribunal Constitucional. Esto es lo que resulta del contenido del artículo 172 de la Constitución dominicana que dispone:

Integración e incompatibilidades. El Ministerio Público está integrado por el Procurador General de la República, quien lo dirige, y por las y los demás representantes establecidos por la ley. Párrafo I.- El Ministerio Público estará representado ante la Suprema Corte de Justicia por el Procurador General de la República y por las y los procuradores adjuntos, de conformidad con la ley. Su representación ante las demás instancias judiciales será dispuesta por ley. Párrafo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II.- La función de representante del Ministerio Público es incompatible con cualquier otra función pública o privada, excepto la docente y, mientras permanezcan en el ejercicio de sus funciones, no podrán optar por ningún cargo electivo público ni participar en actividad político partidista.

10.19 En abundancia de lo anterior resulta útil tomar en cuenta lo establecido por el artículo 21 de la Ley núm. 133-11, Orgánica del Ministerio Público, que desarrolla uno de los principios fundamentales que rigen ese órgano de justicia, al disponer:

Principio de exclusividad. Los miembros del Ministerio Público no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada, salvo la actividad docente y la investigación académica. Cuando sea factible, el Ministerio Público establecerá el régimen salarial u otros incentivos laborales que compensen esa dedicación exclusiva de los funcionarios, así como los riesgos que entraña su función.

10.20 De lo expuesto en los dos párrafos anteriores, resulta claro que los miembros del Ministerio Público que acepten un cargo distinto están de manera automática renunciando a sus cargos, pues tal proceder tampoco encaja en uno de los casos en que la propia ley orgánica del Ministerio Público permite que a los miembros de dicho órgano se les otorgue licencias. Casos que se encuentran enumerados por el artículo 76 de la indicada ley que dice así:

Licencias. Las licencias que las autoridades competentes pueden conceder a los miembros del Ministerio Público son las siguientes: 1. Ordinaria sin disfrute de sueldo; 2. Por matrimonio con disfrute de sueldo; 3. De maternidad o paternidad con disfrute de sueldo; 4. Por enfermedad con disfrute de sueldo; 5. Para realizar estudios,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

investigaciones o para atender invitaciones, nacionales o internacionales, con el objeto de recibir formación, adiestramiento o perfeccionamiento en el ejercicio de las funciones propias del cargo, con disfrute de sueldo; 6. Para realizar labores de asesoría técnica en instituciones del sistema de justicia, dentro y fuera del país; 70 7. Para impartir lecciones en centros de estudios superiores; 8. Especiales con o sin disfrute de sueldo; 9. Por causa de fuerza mayor con disfrute de sueldo; 10. Compensatorias con disfrute de sueldo.

10.21 Finalmente resulta importante tomar en cuenta las previsiones del artículo 81 de la citada Ley núm. 133-11 que dispone:

Incompatibilidades e incapacidades. Los miembros del Ministerio Público estarán afectados de las mismas in- 76 compatibilidades e incapacidades que inhabilitan a los jueces para desempeñarse como tales. Además, sus actuaciones estarán regidas por las previsiones del Código de Ética del Ministerio Público que deberá aprobar el Consejo Superior del Ministerio Público.

10.22 Por todo lo anterior este tribunal constitucional es de criterio de que el artículo 23 de la Ley núm. 138-11 también contraviene el párrafo II del artículo 172 de la Constitución de la República al permitir que un miembro del Ministerio Público, conserve su cargo mientras está cumpliendo otras funciones (juez del Tribunal Constitucional) evidentemente incompatibles con las funciones que rigen la institución del Ministerio Público.

10.23 Por otro lado, resulta importante establecer que al tenor del artículo 19 de la Ley núm. 41-08 se consideran funcionarios de libre nombramiento y remoción aquellos que ocupan cargos de alto nivel²³. Asimismo, es oportuno

²³ El artículo 20 de la Ley núm. 41-08 enumera cuáles son los cargos de alto nivel.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

indicar que, en virtud del artículo 21 de la Ley núm. 41-08, los funcionarios públicos de confianza son aquellos que desempeñan los puestos expresamente calificados por sus funciones de asesoramiento especial y pueden ser libremente nombrados y removidos.

10.24 En ambos casos es el presidente la República, actuando como jefe de gobierno, la autoridad que, al tenor del numeral 2) literal a) del artículo 128 de la Constitución, es competente para nombrar y remover los funcionarios de libre remoción y los funcionarios de confianza.

10.25 Si partimos de que *los candidatos pertenecientes al servicio público* pueden reincorporarse a sus funciones una vez finaliza su período como jueces del Tribunal Constitucional se debe necesariamente concluir que a los funcionarios de libre remoción y los funcionarios de confianza, en tanto participantes que pertenecen al servicio público, se les conoce un derecho a exigir la reincorporación a sus antiguas funciones, no obstante, esto no resulta compatible con el numeral 2) literal a) del artículo 128 de la Constitución, en la medida de que dicho texto constitucional no le confiere un derecho a dichos funcionarios para ocupar sus funciones; todo lo contrario, reconoce que es una facultad discrecional del presidente de la República nombrarlos o removerlos, por lo que admitir lo contrario supondría que el legislador tiene la potestad de establecer una limitante al ejercicio discrecional que la Constitución le confiere al presidente de la República. Por lo anterior, no sería constitucionalmente admisible que los funcionarios de libre remoción y los funcionarios de confianza puedan exigir la reincorporación a sus antiguas funciones, precisamente porque el ejercicio de las funciones que éstos desempeñan depende de la facultad discrecional del presidente de la República.

10.26 Por lo anteriormente expuesto, este colegiado constitucional considera que el artículo 23 de la Ley núm. 138-11 resulta inconstitucional, en tanto que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no resulta compatible con el numeral 2) literal a) del artículo 128 de la Constitución.

10.27 En torno a los funcionarios públicos de carrera administrativa, servidores que, *habiendo concursado públicamente y superado las correspondientes pruebas e instrumentos de evaluación, de conformidad con la presente ley y sus reglamentos complementarios, ha sido nombrado para desempeñar un cargo de carácter permanente clasificado de carrera y con previsión presupuestaria*²⁴, se debe puntualizar que estos sí gozan de un régimen de estabilidad en la carrera administrativa²⁵ que solo cede en los casos expresamente previstos en la ley, previo cumplimiento del procedimiento administrativo²⁶. De hecho, la propia ley contempla que el nombramiento de un servidor de carrera administrativo en un cargo de libre remoción, confianza o electivo no produce la pérdida del derecho de regresar al cargo de origen²⁷.

10.28 Sin embargo, no resulta constitucionalmente admisible que los funcionarios de carrera administrativa pueden reincorporarse a sus funciones una vez han agotado las funciones como jueces del Tribunal Constitucional, debido a que, como ya se indicó más arriba, el ejercicio de la función jurisdiccional exige que los jueces deben llevar a cabo sus atribuciones de forma independiente e imparcial.

10.29 Sin necesidad de repetir las consideraciones que se esbozaron más arriba, conviene indicar que el artículo 23 de la Ley núm. 138-11, al momento en que crea un derecho en favor de los candidatos provenientes al servicio público -lo cual incluye a los funcionarios de carrera administrativa- a reincorporarse en sus funciones una vez cesan en el mandato de juez del

²⁴ Artículo 23 de la Ley núm. 41-08.

²⁵ Numeral 2) del artículo 59 de la Ley núm. 41-08.

²⁶ Artículo 23 de la Ley núm. 41-08.

²⁷ Artículo 22 de la Ley núm. 41-08.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional, está otorgando una facultad jurídica que incentiva una relación de parcialidad y dependencia en los casos que involucren a la institución pública de origen, precisamente porque la existencia de ese derecho subjetivo supone que el juez constitucional proveniente de la carrera administrativa no ha perdido su vinculación orgánica con la institución estatal de origen.

10.30 La permanencia de la relación jurídica entre el juez constitucional con la institución estatal de origen, consolidada por la existencia del derecho de poder reincorporarse a su antiguo puesto en la institución pública de origen, quebranta los principios de imparcialidad e independencia, en tanto que incentiva que los jueces guarden un deber de lealtad con la institución u organismo; situación que podría comprometer, evidentemente, la independencia externa y la imparcialidad del juez en la resolución de los conflictos que envuelvan a ese órgano administrativo.

10.31 Por esas razones, es evidente que resulta inconstitucional el artículo 23 de la Ley núm. 138-11 en torno a la disposición que permite a los funcionarios de carrera administrativa puedan reincorporarse a sus funciones una vez cesan sus funciones en la magistratura constitucional.

10.32 Por último, con respecto a los funcionarios electivos, conviene segregar el abordaje dependiendo del nivel de elección.

10.33 En torno a los congresistas, el numeral 3) del artículo 77 de la Constitución establece que *los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente*. En consecuencia, ocupar la posición de juez del Tribunal Constitucional *-función pública o empleo público-* es una causa de incompatibilidad con el ejercicio de la función legislativa, por lo que la consecuencia jurídica de que los congresistas acepten el cargo de la magistratura constitucional es la renuncia a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la actividad incompatible. De ahí que el artículo 23 de la Ley núm. 138-11 vulnera el numeral 3) del artículo 77 de la Constitución, ya que en vez de colocar a la renuncia como el efecto jurídico de la aceptación del cargo de juez del Tribunal Constitucional dispuso que solo “*cesan temporalmente en el ejercicio de sus funciones*”.

10.34 Lo contrario sería admitir que un congresista, posteriormente designado por el Consejo Nacional de la Magistratura como juez del Tribunal Constitucional, pueda procurar cuando cese su mandato constitucional como magistrado de ese órgano extrapoder la curul que previamente detentaba. Esto no es constitucionalmente plausible por dos razones: 1) el párrafo II del artículo 274 de la Constitución establece expresamente que quienes sustituyen a los funcionarios electivos permanecerán en el ejercicio del cargo hasta completar el período, lo cual implica que el funcionario electivo renunciante no tiene derecho a ocupar otra vez el cargo de elección popular; 2) el mandato de un congresista es de cuatro años, mientras que el periodo de un juez del Tribunal Constitucional es de nueve años, por lo que al momento de culminar el periodo como magistrado constitucional el mandato del congresista como representante del pueblo ya habría expirado. Y como el gobierno de la Nación es esencialmente republicano y representativo al tenor del artículo 4 de la Constitución, la legitimidad de los mandatarios –*en este caso de los congresistas*- se debe renovar periódicamente a través del sufragio universal, secreto, personal y directo del soberano, que es el pueblo constituido en asamblea electoral como lo ordena el artículo 2 constitucional. Por esas razones, resultaría inconstitucional que un congresista que haya sido designado como juez del Tribunal Constitucional pueda requerir su cargo cuando finalice su período como magistrado constitucional.

10.35 Un razonamiento similar se podría replicar en el caso de los funcionarios electivos del nivel municipal. Y es que los alcaldes, regidores, directores o vocales son funcionarios que acceden a sus puestos por el voto



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

popular y sus mandatos están limitados temporalmente a un determinado lapso. Esto implica que como el periodo de la magistratura constitucional es de nueve años y el mandato de los funcionarios municipales de elección popular es de cuatro años, se advierte claramente que al momento de culminar las funciones como juez del Tribunal Constitucional los mandatos de los funcionarios de elección popular habrían expirado, por lo que no sería constitucionalmente posible que esos funcionarios municipales recuperaran sus cargos.

10.36 Además, conviene que destacar que según el artículo 201 de la Constitución los alcaldes, regidores y directores tiene sus respectivos suplentes. Ese mecanismo de suplencia, evidentemente, es una garantía que procura la continuidad de los entes locales en los casos que por una determinada razón se produzca una vacante. Por lo tanto, resultaría inconstitucional que esos funcionarios de elección en el nivel municipal recuperen sus cargos cuando precisamente el ordenamiento constitucional contempla un régimen de suplencia que opera para cubrir esas vacantes.

10.37 En definitiva, y vale la reiteración, cualquier funcionario público de elección popular *–lo que abarca a los titulares de la presidencia y vicepresidencia de la República–* estaría constitucionalmente imposibilitado para recuperar su cargo una vez ha cesado su periodo como magistrado constitucional, debido a que cuando finaliza el periodo del juez constitucional ya ha expirado el mandato que recibe el funcionario de elección popular para representar al soberano. Y, desde el punto de vista constitucional, el mandato de los funcionarios de elección popular no es ilimitado, sino que debe ser renovado periódicamente a través del sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos exteriorizado en elecciones libres, transparentes, equitativas y objetivas. Por lo anteriormente expuesto, este colegiado constitucional considera que no es jurídicamente admisible que los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funcionarios de elección popular sean titulares del derecho de recuperar sus puestos cuando ha cesado su periodo como jueces del Tribunal Constitucional.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Miguel Valera Montero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Ysis B. Muñiz Almonte contra el artículo 23 de la Ley núm. 138-11, del veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011), Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), por los motivos expuestos.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad descrita en el ordinal primero y **DECLARAR NO CONFORME** con la Constitución el artículo 23 de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, por las razones contenidas en la presente decisión.

TERCERO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, vía Secretaría, al procurador general de la República, al Senado de la República y a la señora Ysis B. Muñiz Almonte, para los fines que correspondan.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: 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; José Alejandro Ayuso, Juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

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, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria