



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0189/15

Referencia: Expediente núm. TC-01-2009-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Hermes Guerrero Báez y Reemberto Pichardo Juan contra el Decreto núm. 847-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los quince (15) días del mes de julio del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez e Idelfonso Reyes, 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 fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la disposición impugnada

La norma atacada de inconstitucionalidad es el Decreto núm. 847-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008), cuyo texto copiado literalmente desde la página web oficial de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo (<http://www.consultoria.gov.do/consulta/>) es como sigue:

NUMERO: 847-08

VISTO: El numeral 27 del Artículo 55 de la Constitución de la República;

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 55 de la Constitución de la República, dicto el siguiente

DECRETO:

ARTÍCULO 1.- Se concede el beneficio del indulto, por las penas pendientes de cumplir, de los respectivos recintos penitenciarios donde se encuentran, con efectividad el 23 de diciembre de 2008, a los señores Casimiro Antonio Marte Familia, Dr. Pedro Franco Badía, Milcíades Amaro Guzmán, Gervacio de la Rosa y Vivian Lubrano de Castillo.

DADO en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de diciembre de dos mil ocho (2008); años 165 de la Independencia y 146 de la Restauración.

LEONEL FERNANDEZ



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es oportuno aclarar que en la instancia introductiva de la presente acción, la numeración del decreto impugnado figura consignada erróneamente como “487-08”, siendo “847-08”, su forma correcta; situación que fue advertida por este Tribunal en el estudio del expediente, al no corresponder dicho dato con el contenido del acto descrito y atacado en la instancia que nos ocupa.

2. Pretensiones de la accionante

2.1. Contra el Decreto núm. 847-08, emitido por el presidente de la República, el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008), fue interpuesta por el Lic. Hermes Guerrero Báez y el Dr. Reemberto Pichardo Juan, mediante instancia depositada el seis (6) de enero del dos mil nueve (2009) ante la Suprema Corte de Justicia, la presente acción directa de inconstitucionalidad.

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante en inconstitucionalidad

En apoyo a sus pretensiones, los accionantes argumentan lo que se resume a continuación:

a. La facultad conferida al Poder Ejecutivo para conceder el beneficio del indulto, ya sea total o parcialmente, puro y simple o condicional, a personas que, mediante sentencias que hayan juzgado de manera definitiva e irrevocable, hayan sido condenadas a cumplir una o varias penas, se encuentra contenida en el numeral 27 del artículo 55 de la Constitución de la República Dominicana, el cual textualmente dice: “Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, con arreglo a la ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Partiendo de esta premisa, y a los fines de poder determinar el carácter ilegítimo del preindicado Decreto No. 487-08 (sic) dictado el día 22 de diciembre del año 2008, es menester hacer, desde el ámbito jurídico, un análisis ponderado, evolutivo y cronológico de la muy usada pero poco conocida figura del indulto en la República Dominicana, que conllevan al desarrollo de dos hipótesis a saber:

PRIMERA HIPOTESIS: LA FACULTAD CONFERIDA AL PODER EJECUTIVO POR MEDIO DEL NUMERAL 27 DEL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DOMINICANA, ESTA SUJETA A LA LEY 65 DEL AÑO 1963 SOBRE LA COMISION NACIONAL DE INDULTOS.

En el año 1963 las facultades para conceder indultos que tenía el Poder Ejecutivo fueron transmitidas a la Comisión Nacional de Indultos, creada por la Ley número 65 del 1963. En el año 1966 esta facultad retornó al Poder Ejecutivo mediante la Constitución de la República pero sujeta a la Ley 65 del 1963, o sea, en ninguna modificación que haya sufrido la Constitución Dominicana con anterioridad al año 1963 se encontrará que esta disposición que faculta al Poder Ejecutivo a otorgar indultos sujeta a ninguna Ley, porque es la Ley a la que real y efectivamente se refiere la Constitución en su parte in-fine del numeral 27 del artículo 55 cuando dice: “con arreglo a la Ley” es la Ley de Comisión Nacional de Indultos creada en el año 1963.

Surge entonces una segunda interrogante: ¿Por qué dice aun con arreglo a Ley? Sencillo, porque no ha habido ninguna disposición legal que haya derogado, abrogado o anulado la Ley 65 del año 1963 sobre la Comisión Nacional de Indultos, Institución que se mantiene activa y funcionando regularmente, al menos hasta el 22 de diciembre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del año 2008 en que tuvo su eclosión el decreto impugnado con la presente acción.

O es que acaso era el constituyente de aquel entonces (el del año 1966) tan ingenuo, que sujetó una norma de carácter constitucional a una ley inexistente?

Opinamos que: ¡Absolutamente no!, puesto que él tenía conocimiento previo de la existencia de una Comisión creada por la Ley 65 del 1963 encargada de conceder los indultos, pero de todas formas es necesario desarrollar la segunda hipótesis:

SEGUNDA HIPOTESIS: LA FACULTAD CONFERIDA AL PODER EJECUTIVO POR MEDIO DEL NUMERAL 27 DEL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DOMINICANA, NO ESTA SUJETA A LA LEY 65 DEL AÑO 1963 SOBRE LA COMISION NACIONAL DE INDULTOS.

Supongamos que esta facultad de conceder indultos que actualmente ostenta el Poder Ejecutivo no está sujeta a la Ley 65 del año 1963 sobre Comisión Nacional de Indultos, entonces cuando ese numeral 27 del art. 55 de la Constitución dice: “con arreglo a la ley” ¿a cuál ley se refiere?

No pudo ser en la Ley 223 que instituye el Perdón Condicional de la Pena, puesto que la misma ha sido ya derogada por la Ley 76-02.

Tampoco pudo ser en la Ley 164 de 14 de octubre del 1980 sobre Libertad Condicional, ya que los beneficiarios del Decreto de que se trata no cumplían con los requisitos por ella establecidos y ya enunciados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Y mucho menos, pudo haberse fundamentado en la Ley 65 del 1963, la cual, en su artículo 4, y hablando de manera general sobre los indultos otorgados, establece que: “4.- Los indultos serán otorgados por buena conducta del preso y siempre tomando en consideración las aptitudes morales para el beneficiario adaptarse al medio social sin que, a juicio de la Comisión, constituya un peligro para la paz pública, ni para su propia seguridad en caso de error judicial; por ancianidad, por enfermedad incurable u otra razón que a juicio de la Comisión sea causa justa y conveniente para la concesión del indulto.

c. Concluyendo esta exposición sobre tan esencial tema, concluimos hora afirmando que la disposición legal a la que, real y efectivamente, se refiere el constituyente (que en realidad es el constituyente (sic) (que es el del año 1966, puesto que después de esto no se ha modificado nuevamente el numeral 27 del Artículo 55 de la Carta Magna), es a la LEY 65 DEL AÑO 1963 SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL DE INDULTOS, la cual la faculta tanto a la (sic) otorgar indultos (arts. 2 y 3), como a verificar que, cuando se otorgue alguno, deberá ser con su anuencia y su visto bueno (art. 4).

d. Resulta incontrovertible, pues, que el Decreto no. 487 (sic) dictado en fecha 22 de diciembre del año 2008, no cumplió con lo establecido en la parte in-fine del numeral 27 del art. 55 de nuestra Carta Magna, por lo cual ha devenido NULO (sic), de pleno derecho, en virtud de lo que establece el artículo 46 de nuestra constitución el cual reza de la manera siguiente: Art. 46.- Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Producto de lo anteriormente expuesto, los accionantes concluyen solicitando lo siguiente:

PRIMERO: Declarando la inconstitucionalidad del Decreto No. 487-08 (sic) de fecha 2 del mes de diciembre del año 2008, por ser este contrario a las disposiciones contenidas en la parte in-fine del numeral 27 del artículo 55 de la Constitución de la República Dominicana, la cual establece que el Poder Ejecutivo está facultado a otorgarlo (sic) los indultos pero “con arreglo a la Ley” o sea, a la vigente Ley 65 del año 1963; SEGUNDO: En consecuencia, pronunciar la nulidad erga-omnes del citado Decreto No. 487 (sic) por aplicación de lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución de la República Dominicana.

4. Intervenciones oficiales

4.1. La instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad fue comunicada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia al procurador general de la República, mediante el Oficio núm. 21057, recibido el cinco (5) de febrero de dos mil nueve (2009), a fin de que emita su dictamen, el cual fue remitido el veintidós (22) de enero de dos mil diez (2010), exponiendo lo que a continuación se resume:

a. A que los impetrantes fundamentan su acción en el hecho de que a su juicio, la facultad de conceder indultos atribuida por el Art. 55-27 de la Constitución de la República al Poder Ejecutivo está sujeta a la ley 65 del año 1963, sobre la Comisión Nacional de Indultos, la cual no fue respetada en el caso de la especie.

b. A que contrario a lo afirmado por los impetrantes, la facultad concedida al Poder Ejecutivo por el artículo 55-27 de la Constitución,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

si bien debe ser ejercida conforme a la ley, no es conforme a la señalada Ley 65 de 1963, ya que la misma fue derogada tácitamente por la Constitución de 1966 al atribuir de nuevo al Poder Ejecutivo la facultad de indultar.

c. A que para evitar cualquier confusión al respecto, no es ocioso referir que con posterioridad a la derogación de la Ley 65 de 1963 y la desaparición de la Comisión de Indultos, por ella creada, por disposición administrativa, la Procuraduría General de la República ha creado comisiones con similar denominación, pero con atribuciones y calidades totalmente diferentes, limitadas a revestir de credibilidad el proceso de depuración de los candidatos al beneficio del indulto, sin que en modo alguno sus recomendaciones tengan un carácter legal y vinculante.

d. A que si bien el artículo 55-27 de la Constitución prescribe que la facultad del Presidente de la República para conceder indultos se hará de conforme a la ley, la ausencia de la misma no es óbice para que el primer Mandatario de la nación ejerza la misma, supliendo de esa manera la inacción del legislador y garantizando el acceso al beneficio del indulto a aquellos a quienes ha sido concedido.

Producto de lo anteriormente expuesto, los accionantes concluyen solicitando lo siguiente: *UNICO: Que procede rechaza la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto No. 487-08 (sic), dictado por el Poder Ejecutivo en fecha 22 de diciembre de 2008.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Pruebas documentales

5.1. En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, no ha sido aportada ninguna otra documentación adicional a la instancia introductiva de la misma.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

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

7. Legitimación activa o calidad del accionante

7.1. La presente acción fue sometida el seis (6) de enero del dos mil nueve (2009), ante la Suprema Corte de Justicia, en atribuciones constitucionales, a tenor de lo que disponía la anterior Constitución de dos mil dos (2002), en el artículo 67.1, posteriormente a lo cual se produjeron dos modificaciones a la Carta Sustantiva, una en el año dos mil diez (2010) y otra en el año dos mil quince (2015). A pesar de haberse agotado, con relación al presente expediente, el procedimiento que imperaba con anterioridad a la entrada en vigencia de la actual Constitución, el mismo quedó sin el correspondiente pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia.

7.2. En ocasión de la presente acción, a este tribunal constitucional se le plantea la cuestión de determinar cuál legislación aplicar para aquellos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procesos que se encontraban en curso al momento de producirse el cambio de Constitución, y en lo que respecta a la calidad para accionar, ha sentado una sólida línea jurisprudencial¹ decidiendo, como en el presente caso, que la parte impugnante tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad porque al momento de su acción era “parte interesada” ya que, bastaba solamente que el accionante tuviera un interés directo y figurara como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial o que actuara como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza.

8. Procedimiento aplicable en la presente acción de inconstitucionalidad

8.1. La Constitución de 1966, modificada en 1994, en el año 2002 y 2010, fue reformada en un proceso que culminó con la proclamación de la Constitución del trece (13) de junio de dos mil quince (2015), siendo esta última la norma constitucional aplicable al caso por efecto del “principio de la aplicación inmediata de la Constitución”, subsistiendo, en la nueva Constitución, los mismos derechos y principios fundamentales que invocaba el accionante, a saber:

- La disposición contemplada en el artículo 55, numeral 27 de la Constitución de 2002, que establece: “*Corresponde al presidente de la República: Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, con arreglo a la ley*”; se encuentra instaurada en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución de 2010.

¹ Sentencias números TC/0013/12 de fecha 10 del mes mayo de 2012; TC/0017/12 de fecha 13 de junio de 2012; TC/0022, TC/0023/12, TC/0024/12 y TC/0025/12 de fecha 21 de junio de 2012; TC/0027/12 de fecha 5 de julio de 2012; entre otras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.2. Al verificarse que la nueva norma constitucional sustantiva no afecta el alcance procesal de la acción directa en inconstitucionalidad formulada por los accionantes a tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto los derechos fundamentales invocados en su acción directa, procede, aplicar los textos de la Constitución de 2015, a fin de establecer si el decreto impugnado resulta inconstitucional.

9. Admisibilidad y análisis de la presente acción.

9.1. Mediante la presente acción, el Lic. Hermes Guerrero Báez y el Dr. Reemberto Pichardo Juan solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto núm. 487-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008), en virtud del cual le fue concedido el beneficio del indulto a los señores Casimiro Antonio Marte Familia, Dr. Pedro Franco Badía, Milcíades Amaro Guzmán, Gervacio de la Rosa y Vivian Lubrano de Castillo argumentando que viola las disposiciones contenidas en la parte *in-fine* del numeral 27 del artículo 55 de la Constitución de la República Dominicana, que atribuye al presidente de la República la facultad de conceder indultos “con arreglo a la ley”. A criterio de los accionantes el citado Decreto núm. 487-08 fue emitido en inobservancia a la Ley núm. 65, sobre la Creación de la Comisión Nacional de Indultos, de fecha 11 de septiembre de 1963 y, en el hipotético caso de la derogación tácita de la misma por efecto de la Constitución vigente, dicha facultad fue ejercida sin una ley que habilitara su ejercicio.

9.2. Conviene destacar que este tribunal ha fijado el criterio de que 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 núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), los cuales tienen un carácter normativo y alcance general, toda vez que la acción directa está orientada al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercicio de un control *in abstracto* de los actos normativos del poder público, es decir de su contenido objetivo (sentencias TC/0051/12, TC/0054/12 y TC/0066/12, entre otras). No obstante, este tribunal en su Sentencia TC/0041/13, también ha establecido que los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional.

9.3. Ciertamente, el decreto objeto de la presente acción se refiere a un acto de efecto particular que se contrae a la concesión de un indulto a favor de las personas referidas anteriormente, por lo que no tiene el carácter normativo de alcance general; sin embargo, es susceptible de ser impugnado por la vía de acción directa de inconstitucionalidad, puesto que se trata de un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, conforme el precedente indicado en el párrafo anterior.

9.4. Previo al análisis del fondo del presente asunto, es preciso referirnos brevemente a la figura del indulto en relación con nuestro ordenamiento jurídico. El indulto es una medida de gracia en la que un individuo que ha sido declarado culpable de una infracción a las normas penales, obtiene el perdón del cumplimiento de la pena por parte de la autoridad competente. Puede ser total, parcial, puro y simple, y condicional. Esta figura se ha mantenido como una reminiscencia de la monarquía absoluta donde se configuró como un derecho del rey para liberar a los condenados a muerte y que ha sobrevivido en la mayoría de los estados constitucionales y democráticos como un hecho excepcional y siempre sometido a reglas que lo hagan compatible con la independencia del poder judicial y con el cumplimiento de sus decisiones. En el ámbito del derecho comparado, dicha facultad es atribuida a distintos órganos; por ejemplo, en países como Estados



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Unidos, Francia, Alemania, Italia, Irlanda y gran parte de América Latina, es atribución del presidente. En otros países, las facultades corresponden al Rey o la Reina, como ocurre en España y en el Reino Unido. También esa atribución puede ser compartida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, sin que esto implique su judicialización, es decir, no requiere la realización de un nuevo juicio para poder llegar al indulto.

9.5. En República Dominicana, la figura del indulto ha sido consagrada en la Constitución desde su primera proclamación el 6 de noviembre de 1844, específicamente en el artículo 25, cuyo contenido transcribimos a continuación: *ningún poder, corporación, ni autoridad podrá jamás conceder indulto general; pero el poder legislativo puede en casos particulares de conmoción u otros, conceder amnistías o indultos particulares, con las excepciones que interés de la sociedad y privado exijan según los crímenes o delitos.* Esa facultad constitucional atribuida al Poder Legislativo fue transferida al Poder Ejecutivo con la reforma constitucional producida el 25 de febrero de 1854, conforme se evidencia en el artículo 77, numeral 29, que entre sus atribuciones establece la siguiente: *conceder amnistías e indultos particulares cuando lo exija algún motivo de conveniencia pública o humanitario. En ningún caso podrá concederlos por delitos atroces, ni a los empleados públicos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.*

9.6. En las posteriores reformas constitucionales, la concesión de indultos se mantuvo como atribución del presidente de la República, situación que varió con la reforma constitucional de 1963, en la cual la figura del indulto no fue contemplada en nuestra Carta Magna. Fue entonces cuando se creó la Comisión Nacional de Indultos, mediante la Ley núm. 65 del 11 de septiembre de 1963, quedando conformada por el procurador general de la República y el consultor jurídico del Ministerio de Justicia, como miembros, y el encargado de los asuntos penitenciarios como secretario. Dicha ley faculta a esa Comisión para otorgar indultos en favor de las personas que se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encuentren cumpliendo condena en las cárceles del país, mediante una resolución en la cual se haga constar la facultad que le atribuye esa ley, el motivo para otorgar el indulto, el nombre del preso y el de la penitenciaría o cárcel donde se encuentre cumpliendo la pena. Conforme a dicho texto legal, los indultos son otorgados “Por buena conducta del preso y siempre tomando en consideración las aptitudes morales para el beneficiario adaptarse al medio social sin que, a juicio de la Comisión constituya un peligro para la paz pública ni para su propia seguridad; también en caso de error judicial; por ancianidad, por enfermedad incurable u otra razón que a juicio de la Comisión sea causa justa y conveniente para la concesión del indulto”. Este beneficio puede ser revocado por la Comisión en caso de mala conducta notoria, reintegrándolo a la prisión, por medio de una orden de la Procuraduría General de la República, donde permanecerán hasta el cumplimiento de su condena, considerándose que no han sido indultados.

9.7. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1966 se produjo la inconstitucionalidad sobrevenida de la citada Ley núm. 65, puesto que la facultad para conceder indultos vuelve a consagrarse en nuestra Carta Magna como una atribución del presidente de la República (artículo 55 numeral 27) que establece: *corresponde al presidente de la República: Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, con arreglo a la ley*”. Esta disposición se mantiene instaurada en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución de 2015, en los siguientes términos: *conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, de conformidad con la ley y las convenciones internacionales*.

9.8. En tal virtud, carece de razón el accionante cuando concluye que la disposición legal a la que, real y efectivamente, se refiere el constituyente es a la Ley núm. 65 de 1963, que creó la Comisión Nacional de Indultos; toda vez



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que la misma fue tácitamente anulada de pleno derecho por efecto de la inconstitucionalidad sobrevenida resultante de la reforma constitucional de 1966, que restituía al presidente de la República la potestad de conceder indultos, con arreglo a la ley.

9.9. Con relación a la reserva legal referida precedentemente, es oportuno destacar la Sentencia TC/0373/14, del 26 de diciembre de 2014, en la que este tribunal estableció lo siguiente: *la determinación legislativa debe ser efectuada dentro de los parámetros fijados por la propia Carta Fundamental, esto es, cumplir con el requisito esencial de la habilitación constitucional, lo cual reafirma el principio de supremacía constitucional (Art. 6) que consagra que " todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución, norma suprema y ordenamiento jurídico del Estado. De ahí, que no resulte válido suplantar al poder constituyente (poder originario) mediante la desconstitucionalización de lo que este poder constitucionalizó mediante su inclusión expresa en el texto constitucional, quedando así el poder constituido (poder creado por el constituyente) limitado por la Constitución.*

9.10. Acorde con lo anterior, este tribunal considera que el ejercicio de la potestad de indulto atribuida por la Constitución al presidente de la República no debe ser anulada por la inercia del legislador, al que le corresponde regular las condiciones y los aspectos procedimentales para su adecuado ejercicio. Por ello, procede exhortar al Congreso Nacional para que en el ejercicio de la función legislativa que le es propia, subsane ese vacío normativo con la aprobación de una ley que establezca claramente las condiciones sobre la selección de los candidatos a indultos, modalidades, procedimiento y las excepciones, dentro de los límites constitucionales y los acuerdos internacionales.

9.11. La sentencia exhortativa es una modalidad de sentencia interpretativa, la cual puede ser dictada por este tribunal, en virtud de lo previsto en el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 47 de la Ley núm. 137-11; texto según el cual: *El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.* En la especie, la pertinencia de la sentencia exhortativa es incuestionable, ya que en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución se establece que los indultos deben concederse “(...) *de conformidad con la ley (...)*”. De manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido al legislador de manera expresa.

9.12. En conclusión, la concesión de indulto constituye una facultad constitucional atribuida al presidente de la República, revestida de un amplio margen de discrecionalidad, sin que esto suponga que pueda ser ejercida de manera arbitraria y sin control jurisdiccional. En ese mismo tenor se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de Perú en su sentencia relativa al expediente núm. 03660-2010-PHC/TC, de fecha veinticinco (25) de enero de dos mil once (2011), así como el Tribunal Supremo español, que al respecto ha pronunciado lo siguiente: *los indultos son susceptibles de control jurisdiccional en cuanto a los límites y requisitos que deriven directamente de la Constitución o de la Ley, pese a que se trate de actos del Gobierno incluidos entre los denominados tradicionalmente actos políticos, sin que ello signifique que la fiscalización sea in integrum y sin límite de ningún género, pues esta posición resultaría contraria también a la Constitución.* (STS de 20 de febrero y 9 de mayo de 2013).

9.13. Producto de las consideraciones expuestas, procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el citado decreto núm 847-08, al



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no haberse comprobado la infracción constitucional promovida por la parte accionante.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández 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 salvado del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad, de fecha seis (6) de enero del dos mil nueve (2009), incoada por el Lic. Hermes Guerrero Báez y el Dr. Reemberto Pichardo Juan, contra Decreto núm. 487-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008), por haber sido interpuesta de conformidad con la ley.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. Hermes Guerrero Báez y el Dr. Reemberto Pichardo Juan, y, en consecuencia, **DECLARAR CONFORME** a la Constitución de la República, el Decreto núm. 487-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008), en ejercicio de sus atribuciones conferidas por la misma.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: EXHORTAR al Congreso Nacional para que en el ejercicio de la función legislativa que le es propia, subsane ese vacío normativo regulatorio del indulto con la aprobación de una ley, conforme lo prevé el artículo artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución de 2015, que establezca claramente las condiciones sobre la selección de los candidatos a indultos, modalidades, procedimiento y las excepciones, dentro de los límites constitucionales y los acuerdos internacionales.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

QUINTO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, a los accionantes, al Lic. Hermes Guerrero Báez y el Dr. Reemberto Pichardo Juan, al Procurador General de la República, al Senado y la Cámara de Diputados de la República Dominicana, para los fines que correspondan.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales no estamos de acuerdo con una parte de la motivación. Este voto salvado lo ejercemos amparándonos en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de 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*”. Mientras que en el segundo se consagra 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*”.

1. En el presente expediente el Tribunal Constitucional ha decidido rechazar la acción en inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. Hermes Guerrero Báez y el Dr. Reemberto Pichardo Juan, contra el Decreto No. 847-08, emitido por el Presidente de la República, de fecha 22 de diciembre del 2008. Estamos de acuerdo con lo decidido, sin embargo, salvamos el voto en los aspectos que se indican en los párrafos que siguen.

2. La acción en inconstitucionalidad que nos ocupa fue incoada durante la vigencia de la Constitución del 2002 y dado el hecho de que desde el 26 de enero de 2010 rige una nueva Constitución, se plantea el problema de determinar cuál de las normativas constitucionales se aplica.

3. En torno a la cuestión planteada en el párrafo anterior, en el número 8 de la sentencia se consigna el título siguiente: “**8.- Procedimiento aplicable**”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la presente acción directa de inconstitucionalidad". En este orden, en la sentencia se desarrollan los argumentos siguientes:

8.1. *La Constitución de 1966, modificada en 1994 y en el año 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, en la nueva Constitución, los mismos derechos y principios fundamentales que invocaba el accionante, a saber:*

- *La disposición contemplada en el artículo 55, numeral 27 de la Constitución de 2002, que establece: "Corresponde al presidente de la República: Conceder indulto, total o parcial, puro y simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, con arreglo a la ley"; se encuentra instaurada en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución de 2010.*

8.2. *Al verificarse que la nueva norma constitucional sustantiva no afecta el alcance procesal de la acción directa en inconstitucionalidad formulada por la accionante a tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto los derechos fundamentales invocados en su acción directa, procede, en consecuencia, aplicar los textos de la Constitución del 2010, a fin de establecer si el decreto impugnado resulta inconstitucional.*

4. Según consta en el párrafo anterior, en la sentencia se afirma que: *"Al verificarse que la nueva norma constitucional sustantiva no afecta el alcance procesal de la acción directa en inconstitucionalidad formulada por la accionante a tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto los derechos fundamentales invocados en su acción directa, procede, en consecuencia, aplicar los textos de la Constitución del 2010, a fin de establecer si el decreto impugnado resulta inconstitucional"*. Las



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afirmaciones anteriores ameritan que hagamos algunas precisiones y consideraciones.

5. Lo primero que nos parece oportuno destacar es que el contenido de las constituciones normalmente es heterogéneo, en la medida de que regula cuestiones procesales y cuestiones sustantivas. En la especie, los aspectos procesales se refieren a la legitimación, el objeto y las formalidades de la acción de inconstitucionalidad; mientras que los sustantivos se refieren a los derechos fundamentales, los principios y los valores constitucionales.

6. En la Constitución anterior, el texto destinado al proceso era el 67.1, en el cual se establecía que la Suprema Corte de Justicia tenía competencia para conocer de las acciones en inconstitucionalidad contra las leyes a instancia del Presidente de la República, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados y cualquier parte interesada. En dicho texto se consagraban tres elementos de orden procesal: la competencia para conocer la acción, el objeto de la acción y la legitimación. Sin embargo, no se previeron los requisitos que debía reunir la instancia contentiva de la acción, los cuales, en ausencia de una ley sobre la jurisdicción constitucional, la Suprema Corte de Justicia se encargó de desarrollarlos de manera pretoriana.

7. La Constitución vigente también contiene previsiones de carácter procesal. En efecto, en el artículo 185.1 se consagran, en lo que interesa en la especie, que el Tribunal Constitucional conocerá de las acciones en inconstitucionalidad contra las leyes, los decretos, los reglamentos, las resoluciones y las ordenanzas, a requerimiento del Presidente de la República, una tercera parte de los senadores o los diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. En esta ocasión, también el constituyente obvió referirse a los requisitos de forma que debe cumplir la acción, delegando dicho aspecto en el legislador ordinario. En este sentido, en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011, se establece que: *“Acto introductorio. El escrito en que se interponga la acción será ante la Secretaria del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con citas concretas de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas”*.

8. Hecha las disquisiciones anteriores, nos permitimos afirmar que la Constitución es de aplicación inmediata puede crear confusión, ya que existe el conocido principio de aplicación inmediata de las leyes de orden procesal. Por esta razón, consideramos que lo correcto es establecer que la Constitución aplicable es la que esté vigente en el momento en que se vaya a decidir la acción de inconstitucionalidad, pero solo en lo que respecta a la parte sustantiva de la misma, aunque no descartamos la posibilidad de casos excepcionales en los cuales proceda aplicar aspectos sustantivos de una Constitución anterior a la vigente.

9. En lo que concierne a las leyes procesales, las mismas son de aplicación inmediata, lo cual implica que pueden invocarse en procesos que iniciaron antes de su puesta en vigencia, pero solo en relación a aquellos actos cumplidos en el mismo proceso con posterioridad a la entrada en vigencia de ésta. Lo anterior supone considerar la individualidad lógica de dichos actos, aunque se refieran a un único proceso. De esta manera, cada acto se sujeta en su integralidad a las normas procesales vigentes en el lugar y en el momento en que se realizan, en razón de que a nadie se le puede exigir la observancia de disposiciones que no se conocen o que aún no han entrado en vigor, en este sentido, la ley procesal nueva no puede alterar los actos procesales materializados antes de su puesta en vigencia.

10. Respetamos el tratamiento dado en el presente caso al principio que nos ocupa, pero no lo compartimos, ya que consideramos que aplicar una ley derogada al momento de dictar sentencia, en relación a actos procesales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplidos durante su vigencia, constituye la regla y no la excepción como se afirma en esta sentencia.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, 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